

KONSEPTUALISASI MODEL PEMBERDAYAAN LSM SEBAGAI FASILITATOR PEMBANGUNAN

Ambar Teguh Sulistiyani

ABSTRACT

Capacity and capability of NGOs are important and interesting issues, since they have critical roles in communities empowerment. Sometimes, NGOs do not have enough knowledge, skill and attitudes, but they must create empowering program action for communities. How can NGOs grow-up to be mature and professional? NGOs must empower themselves by solving their internal problem, such as management, inefficiency, bad performance, and low professionalism. There are four steps of empowerment in the conceptual model for increasing capabilities level which contribute to manage internal changes successfully. The successful NGOs can get the higher level. If the NGOs are able to reach two substantial materials, they can jump up to the two higher levels. But, if NGOs fail to reach the higher level, they must be back to the prior level. And if they fail twice, they must be passed out.

Keywords: NGO, Empowerment, Empowerment Model

PERMASALAHAN KEMISKINAN DAN PARADIGMA PEMBERDAYAAN

Dikembangkannya paradigma pemberdayaan dalam politik dan kebijakan pembangunan, dilandasi oleh kesadaran mendasar akan pentingnya kemandirian masyarakat. Proses pembangunan selama ini telah menempatkan masyarakat sebagai obyek, sehingga interaksinya sangat terbatas. Oleh karena itu, paradigma baru perlu dibangun untuk mengoreksi paradigma sebelumnya. Hadirnya paradigma pemberdayaan masyarakat, setidaknya telah menempatkan masyarakat sebagai pelaku dalam proses pembangunan. Melalui paradigma ini masyarakat diberikan hak untuk mengelola sumberdaya dalam rangka melaksanakan pembangunan. Keistimewaan paradigma ini jika dibandingkan dengan paradigma sebelumnya adalah adanya inisiatif untuk mengubah kondisi dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan atas inisiatif lokal.

Secara umum pembangunan dimaksudkan untuk memberikan perubahan suatu kondisi dan masyarakat menjadi lebih baik. Sudah menjadi semangat pembangunan di negara sedang berkembang, bahwa kebijakan dan program pembangunan secara garis besar diarahkan untuk memerangi kemiskinan. Akan tetapi, menurut paradigma pemberdayaan bukan aktor yang ada di luar lingkaran kemiskinan itu yang memegang peranan utama, melainkan orang miskin itu sendiri yang harus memelopori terjadinya perubahan. Hal ini dimaksudkan untuk dapat leluasa mengartikulasikan kepentingan dan kebutuhan akan perubahan. Dengan demikian, diharapkan masyarakat miskin mampu mengaktualisasikan diri secara bertahap. Dalam rangka aktualisasi diri, masyarakat diberikan ruang dan kekuasaan untuk mengelola dana sendiri, baik yang berasal dari pemerintah maupun pihak lain. Inilah yang membedakan antara partisipasi masyarakat dengan pemberdayaan masyarakat.

Untuk membentuk keberdayaan perlu dilakukan pendekatan yang tepat. Pendekatan tersebut haruslah sesuai dengan faktor kondisional yang dihadapi oleh masyarakat. Untuk membangun secara tepat, diperlukan identifikasi permasalahan yang sungguh-sungguh dihadapi. Fenomena kemiskinan merupakan informasi penting untuk membangun persepsi kebutuhan yang sebaiknya dipenuhi dalam pembangunan. Fenomena kemiskinan menjadi inspirasi lahirnya bentuk program yang sesuai untuk dikembangkan. Melalui fenomena kemiskinan tersebut, akan tersirat dan tersurat permasalahan kemiskinan yang sesungguhnya dihadapi dan apa akar masalah sebagai picu utama. Dengan demikian proses pemiskinan (proses menjadi miskin) dapat pula diamati melalui fenomena kemiskinan yang terjadi dalam masyarakat.

Kemiskinan bukan merupakan suatu fakta yang seragam dari suatu komunitas masyarakat yang satu dengan lainnya. Permasalahan masing-masing masyarakat berbeda, baik secara substansial maupun empiris. Oleh karena itu, terdapat variasi bentuk kemiskinan, seperti: kemiskinan *absolute* dan *relative*, kemiskinan struktural, kemiskinan kultural, dan kemiskinan *seasonal* (Sulistiyani, 2004: 29-31). Untuk memecahkan masalah kemiskinan dengan bentuk yang bervariasi diperlukan pemikiran sensitif, supaya kebijakan intervensi yang dicanangkan dapat sesuai. Dalam upaya memperoleh strategi pemberdayaan yang tepat diperlukan identifikasi masalah dan kebutuhan komunitas.

Usaha untuk dapat keluar dari lingkaran kemiskinan memerlukan proses pemberdayaan dua arah, yaitu pemberian dari pemerintah di satu sisi dan inisiatif masyarakat di sisi lain. Pemberdayaan melalui proses penyerahan kekuasaan dari pemerintah kepada pihak yang tak berdaya (masyarakat miskin), dimaksudkan

supaya masyarakat dapat memiliki kekuatan untuk membangun, serta dapat meningkatkan daya sehingga memiliki kemampuan untuk membangun. Sedangkan pemberdayaan yang hakiki hendaknya berangkat dari keinginan masyarakat untuk mengusahakan kemampuan.

Metode *conscientization* (penyadaran) memaknai pemberdayaan sebagai suatu proses belajar untuk melihat kontradiksi sosial, ekonomi, dan politik dalam masyarakat. Longgarnya cengkeraman struktur akan memberikan peluang untuk berkembangnya kemampuan masyarakat. Paradigma ini mendorong munculnya kekuatan masyarakat untuk memperoleh kebebasan dari struktur-struktur yang represif. Bertolak dari pengertian ini maka keterlibatan masyarakat tidak hanya sebatas dalam pelaksanaan program, melainkan menyentuh pada nilai politik, seperti dalam proses *bargaining*, pengambilan keputusan, dan menyampaikan kritik.

Pemberdayaan masyarakat miskin dilakukan dengan tidak harus menghilangkan ketimpangan struktural lebih dahulu. Ketimpangan struktural dalam negara dan masyarakat akan tergeser dengan sendirinya apabila masyarakat telah memiliki daya. Masyarakat miskin memiliki daya untuk membangun. Dengan demikian, pepatah “memberikan kail jauh lebih tepat daripada memberikan ikan” dapat mengantarkan pada kemandirian sejati. Tentu saja pandangan ini tidak sepenuhnya tepat untuk diterapkan. Masyarakat yang dicengkeram oleh hegemoni negara sangat sulit untuk mendobrak kekuasaan struktural. Dengan kata lain energi yang dikerahkan tidak akan mampu memberikan atau meningkatkan kondisi karena dihadang oleh kekuatan struktural yang pekat. Bagaimana aliran kekuatan dapat dilakukan tanpa ada tekanan apabila masih terdapat kungkungan struktural pemerintah yang berkuasa. Jika hal ini terjadi maka apa yang dilakukan hanyalah sebuah proses pemberdayaan semu. Sedangkan menurut Sutomo (1998: 77), intervensi lebih didudukkan sebagai bagian dari *enabling process* atau upaya untuk mengembangkan kapasitas masyarakat itu sendiri.

Untuk melaksanakan pembangunan yang bertujuan memberdayakan masyarakat, diperlukan pendekatan pembangunan yang berazas kemitraan (*partnership*) antara pemerintah, masyarakat, dan pihak non pemerintah. Kemitraan tersebut dapat berupa asosiasi, organisasi sosial, organisasi profesi, badan usaha, kelembagaan sosial yang menjadi LSM, dan LSM. Untuk dapat mempertajam analisis pendekatan pembangunan, kita dapat mengacu pada program ADB dan *Millenium Development Goal*. Melalui pembentukan keberdayaan masyarakat, dapat diperoleh keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*) yang diharapkan. Dengan demikian, maka pembangunan ekonomi, sosial, kesehatan, perempuan, dan anak-anak, dapat dilakukan oleh masyarakat secara bertahap. Fasilitasi oleh pemerintah

dan advokasi dari LSM sangat diperlukan masyarakat untuk membentuk kemampuan membangun secara mandiri.

GOOD GOVERNANCE DAN PEMBANGUNAN

Paradigma pembangunan yang sering digunakan menempatkan pemerintah sebagai pemeran utama dengan mengesampingkan masyarakat, LSM, maupun swasta. Mungkin LSM dalam hal ini dapat diperluas perannya menjadi agen pembaharu. Bersamaan dengan lahirnya paradigma pemberdayaan, telah terjadi pergeseran kebijakan pembangunan menuju pada reposisi peran masyarakat, agen pembaharu, dan swasta. Semangat pembangunan ini semakin diperkuat oleh adanya wacana *good governance* dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Di akhir abad XX (1996/1997), *good governance* didengung-dengungkan sebagai suatu pendekatan yang dipandang paling relevan. Pengertian yang berkembang tentang *good governance* sebagaimana disampaikan oleh Bank Dunia adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab, sejalan dengan prinsip demokrasi dan efisiensi pasar, penghindaran terhadap kemungkinan salah alokasi dan investasi, pencegahan korupsi baik yang secara politik maupun *administrative*, menjalankan disiplin anggaran, serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2002: 23). Pendekatan ini menjadi sumber transformasi dan reformasi, baik pada tataran pemerintahan secara luas maupun dalam menjalankan fungsi pembangunan.

Menurut Sutiono dan Sulistiyani (2004: 21), dalam konteks *good governance*, pemerintah ditempatkan sebagai fasilitator atau katalisator. Sementara tugas untuk memajukan pembangunan terletak pada semua komponen negara, meliputi dunia usaha dan masyarakat. Sedangkan Thoha (2003: 63) lebih menekankan pada kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta, juga adanya saling kontrol yang dilakukan komponen pemerintah, rakyat atau *civil society*, dan usahawan. Apa yang menjadi inti dari *good governance*? Menurut Sumarto (2003: 99-100), inti dari *good governance* adalah kesadaran akan pentingnya peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan publik, serta adanya kepercayaan dan toleransi. Implementasi *governance* dalam pembangunan lebih terarah pada pembagian peran antara pemerintah, masyarakat, LSM, dan swasta. Peran pemerintah menjadi fasilitator dan katalisator memperlihatkan adanya pergeseran kekuasaan yang semula didominasi oleh pemerintah, menjadi tersebar ke seluruh aktor di luar pemerintah.

Dapat disimpulkan bahwa ada dua gagasan pokok dari *good governance*. *Pertama*, upaya untuk menjaga dan meningkatkan citra baik pemerintah, khususnya dalam lingkup pengendalian sistem pembangunan. *Kedua*, munculnya fenomena baru,

yaitu keberpihakan pada masyarakat sipil dalam penyelenggaraan negara. Pada tataran ini, UNDP memandang *good governance* sebagai penekanan adanya *sharing* kekuasaan dan daya kemampuan dalam penyelenggaraan negara. Sedangkan menurut Leftwich dalam Suharko (2005: 54-550) ada tiga level pemaknaan *good governance*, yaitu: level sistemik, level politik, dan level manajerial/*administrative*. Level pertama dan paling inklusif adalah “tata pemerintahan tingkat sistemik atau rezim”, level kedua sebagai *participatory politics* yang terkadang disebut *democratic government*, dan level ketiga yang bersifat lebih sempit merupakan manajemen pembangunan yang baik.

Analisis yang disampaikan oleh UNDP menunjukkan bahwa *governance* merupakan pencerminan suatu proses yang memposisikan rakyat sebagai aktor utama dalam pembangunan, yaitu mengatur ekonomi. Sedangkan institusi dan sumber-sumber politik tidak hanya sekedar dipergunakan dalam pembangunan, tetapi juga dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Berdasarkan kedua pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa langkah yang harus ditempuh adalah pembentukan keseimbangan peran dan fungsi dalam sistem pemerintahan dan pembangunan dengan mendudukkan masyarakat pada posisi penting.

Terbentuknya relasi yang sinergis antara masyarakat, pemerintah, dan swasta menjadi semangat dari *good governance*. Semangat tersebut telah menghasilkan konsepsi ideal dalam penyelenggaraan pembangunan suatu negara, dengan menggunakan sistem *partnership* (kemitraan). Pola “kemitraan” antara pemerintah, masyarakat, swasta, organisasi massa, organisasi politik, organisasi profesi, dan LSM merupakan bentuk ideal yang perlu dikembangkan. Dengan demikian, konsep *governance* merujuk pada tiga pilar utama, yaitu: *public governance, corporate governance, civil society*.

Pada hakikatnya *governance* telah menempatkan masyarakat sebagai subyek dalam pembangunan. Ini merupakan sebuah prestasi dalam sejarah pembangunan karena yang selama ini kebijakan pembangunan menjadikan masyarakat sebagai obyek penderita. Menurut Santoso (2000: 223), dikotomi antara negara dengan rakyat tentunya akan membuka peluang bagi proses delegitimasi kekuasaan penguasa yang dibendung melalui sosialisasi ‘negara integralistik’. Lebih dari itu, pengelolaan negara dilakukan dengan mengembangkan ‘royalisme demokratis’ dimana kantor presiden menampilkan diri sebagai representasi dari kedaulatan rakyat yang diamanatkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kantor presiden mengendalikan masyarakat melalui *instrument* yang dikenal sebagai ‘korporatisme negara’ yang dilapisi dengan sistem keamanan nasional yang represif.

Posisi masyarakat sebagai mitra yang berimbang dengan pemerintah memerlukan *treatment* relatif serius. Namun mengingat belum ada pembelajaran cukup

baik untuk masyarakat, maka peran dan posisi ideal semacam ini dapat menimbulkan problema. Permasalahan utama terletak pada ketidaksiapan dan ketidakmampuan masyarakat untuk menerima peran ini. Perwujudan masyarakat yang memiliki kemampuan melalui proses pembenahan di segala segi, termasuk konsekuensi untuk memberdayakan masyarakat sipil. Oleh karena itu, langkah yang harus dilakukan adalah melakukan pemberdayaan yang tepat kepada masyarakat. Pemberdayaan yang dimaksud tidak sama dengan pembinaan. Slogan dan jargon pembinaan telah menghasilkan kontroversi dari tuntutan peningkatan kapasitas masyarakat yang berganti dengan ketergantungan masyarakat. Di samping itu, harus diimbangi juga dengan peningkatan kapasitas organisasi pemerintah dan lembaga-lembaga atau agen LSM yang menjadi pendukung atas penyelenggaraan pembangunan.

KEMITRAAN PEMERINTAH, MASYARAKAT DAN LSM

Keberadaan agen pembaharu seperti halnya LSM mendapat posisi penting karena dipandang lebih bersifat *entrepreneur*, berpengalaman, dan inovatif dalam fasilitasi terhadap masyarakat dalam pemberdayaan. Pemaknaan pemberdayaan selanjutnya seiring dengan konsep *good governance* yakni menyetengahkan tiga pilar yang harus dipertemukan dalam proses pemberdayaan masyarakat. Ketiga pilar tersebut adalah pemerintah, swasta, dan masyarakat. Dalam rangka menciptakan *good governance* dalam suatu negara, kita hendaknya mampu mendekatkan unsur pemerintah, unsur swasta, dan unsur masyarakat. Pemerintah hendaknya menyerahkan sebagian dari kekuasaannya kepada swasta dan masyarakat, sehingga keduanya dapat mengambil porsi yang tepat dalam pembangunan. Dalam upaya visualisasi masyarakat yang notabene *powerless*, diperlukan dukungan LSM yang seringkali mengatasnamakan masyarakat dalam berhadapan dengan pemerintah secara yuridis formal.

Tujuan utama dari *good governance* tampaknya mengarah pada tercapainya kondisi suatu negara yang memiliki sistem yang transparan dan mampu mengakomodasi peran dari berbagai pihak. Dalam konteks yang relatif sempit, kemitraan yang terwujud melalui hubungan pemerintah dengan rakyatnya dapat diamati dari peran masyarakat dalam berpartisipasi aktif untuk penyelenggaraan negara, pemerintahan, dan pelayanan. Dalam bentuk kemitraan semacam ini, masyarakat berposisi sebagai *periphery* dalam penyelenggaraan negara, sedangkan pemerintah tetap sebagai intinya. Tentu bentuk kemitraan ini bukan merupakan bentuk sempurna. Apabila meminjam konsep Leftwich di atas, peran demikian hanya menyentuh pada administratif dan manajemen. Jika jargon yang dikembangkan adalah kemitraan mutualistik, maka masyarakat hendaknya memiliki posisi yang sama kuat dengan pemerintah dan swasta. Dengan kata lain

masyarakat dapat masuk dalam bilik suara untuk melakukan proses negosiasi kepentingan bahkan sampai pada tahap proses politik dan pengambilan keputusan. Kemitraan demikian ini telah memberikan posisi kepada masyarakat sebagai bagian dari *decision making process* atau level *participatory politic*. Sayangnya hampir dipastikan masyarakat secara independen belum mampu berhadapan dengan pemerintah, sehingga membutuhkan peran bantuan LSM. Proses advokasi menjadi sangat penting artinya untuk memberdayakan masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingan. Posisi LSM secara umum dalam peta kemitraan dengan pemerintah dan rakyat dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. LSM berposisi berhadapan/melawan pemerintah dan membela rakyat.
2. LSM berjuang bersama rakyat agar memperoleh hak-hak rakyat secara legal.
3. LSM bekerjasama dengan pemerintah untuk memberdayakan masyarakat.

Dalam posisinya yang berlawanan dengan pemerintah, LSM sangat sulit untuk melakukan kemitraan. LSM berangkat dengan asumsi dan pretensi buruk terhadap perilaku birokrasi pemerintah. Dengan keyakinan seperti ini, maka tidak ada logika hubungan antara pemerintah dan LSM, sebab gerak langkah LSM diliputi oleh sikap konfrontatif dan resisten. Di sisi lain, apabila LSM mendudukkan diri sebagai front rakyat dengan memperkuat kubu atas nama rakyat, maka LSM telah mengisi sisi kosong yang terlupakan oleh pemerintah. Kendati masih terjadi iklim yang konfliktual, namun masih dimungkinkan terjadinya proses tawar menawar dan kerjasama. Pada umumnya, wujud jalinan LSM dengan rakyat dalam konteks ini adalah advokasi. Sedangkan pada posisi sebagai mitra, LSM diharapkan dapat bekerjasama dengan pemerintah secara *reciprocal* untuk bersama-sama memberdayakan masyarakat. Proses pendekatan antara pemerintah di satu sisi dan LSM di sisi yang lain perlu dilakukan demi terjalannya *image* positif. Pemerintah hendaknya tidak selalu membesarkan kecurigaan terhadap LSM, sedangkan LSM perlu mengambil sisi positif peran serta komitmen pemerintah terhadap masyarakat. Dengan demikian kemitraan akan dapat dilakukan.

PEMBERDAYAAN LSM

Sudah menjadi pengertian umum bahwa LSM seringkali menjadi tumpuan utama dalam proses pemberdayaan masyarakat. Menurut Suparjan dan Suyatno (2003: 45-46) peran NGOs sebagai fasilitator adalah membantu rakyat mengorganisasikan diri, mengidentifikasi kebutuhan lokal, dan memobilisasi. NGOs tersebut dilengkapi dengan generasi kelima sebagai fasilitator gerakan masyarakat (*people movement*). Lebih jauh lagi menurut Warta Pedesaan yang dikutip oleh Suparjan dan Suyatno (2003: 43), dalam implementasi pemberdayaan masyarakat haruslah dilihat beberapa aspek, yaitu: pemanfaatan jaringan sosial yang telah ada, melihat

tingkat kohesivitas masyarakat, dan menentukan *premium mobile* yang nantinya akan menjadi *agent of change*. Tentu saja untuk melakukan fasilitasi gerakan masyarakat sebuah LSM hendaknya memiliki kapabilitas yang memadai. Kemampuan internal dan kinerja yang tinggi menjadi tuntutan utama dalam mengemban misi pemberdayaan masyarakat.

Asumsi umum yang berkembang sehubungan dengan kualitas kelembagaan maupun tingkat profesionalisme LSM dianggap baik. Asumsi tersebut tidak selalu benar karena banyak juga LSM yang kompetensinya masih perlu ditingkatkan. Maka dari itu kemudian muncul permasalahan yang harus dihadapi bahwa untuk dapat melaksanakan misi pemberdayaan dengan baik, LSM sendiri perlu dilihat tingkat keberdayaannya. Dukungan keahlian dan profesionalisme aktor LSM sangat menentukan keberhasilan suatu pemberdayaan. Keahlian yang dimaksud menurut Smale, dkk. (1993: 13) mencakup fasilitasi orang-orang dalam usaha mengartikulasikan dan mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan serta mengklarifikasi keinginan-keinginan yang dimiliki; sensitivitas aktor terhadap bahasa, kebudayaan, masalah-masalah rasial dan gender; juga kemampuan untuk membantu orang-orang dalam melewati masa transisi serta kemampuan untuk melakukan negosiasi dan mendamaikan antar orang yang memiliki perbedaan persepsi, nilai-nilai, kebiasaan, ekspektasi, keinginan-keinginan serta kebutuhan-kebutuhan.

Sebagai agen pembaharu, LSM juga dihadapkan oleh tuntutan keahlian tersebut. Keberdayaan LSM sendiri mencakup kondisi internal organisasi dan kemampuan fasilitasi yang tidak terpisahkan. Seperti disampaikan oleh Silliman dan Noble (1998:46) bahwa profesionalisme dimaknai juga sebagai sistem manajemen dan keuangan yang lebih baik. Dari pengertian tersebut maka dapat dipahami bahwa kondisi manajemen internal yang memadai menjadikan LSM dapat melakukan aktivitas pendampingan serta pemberdayaan masyarakat secara lebih efektif. Kondisi ini juga harus didukung oleh kinerja LSM yang tinggi. Lebih lanjut LSM juga memiliki konsekuensi akuntabilitas kelembagaan. Menurut Edward dan Hulme (1995:9), secara umum akuntabilitas diartikan menjadi bagaimana perorangan atau organisasi mampu melakukan pelaporan atas otoritas yang dimiliki dan pertanggungjawaban atas aktivitas-aktivitas yang dilakukan. Sebab pada kenyataannya tidak semua LSM sudah mencapai keberdayaan yang optimal. Dengan demikian, LSM sendiri secara internal juga harus meningkatkan keberdayaan diri agar dapat menjadi LSM yang profesional.

Ada beberapa langkah yang perlu dilakukan untuk memberdayakan LSM. Melalui langkah-langkah pemberdayaan ini, diharapkan LSM dapat meningkatkan kapasitas kelembagaan dan selanjutnya secara bertahap dapat menuju LSM

profesional. Adapun langkah strategis yang perlu ditempuh dalam pemberdayaan LSM adalah:

1. Lakukan identifikasi keberdayaan yang telah dimiliki.
2. Kritisi *missing link* antara muatan visi, misi, tujuan, tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dengan tingkat keberdayaan yang dimiliki.
3. Berikan revisi formulasi kondisi/situasi dan rekomendasi kebutuhan pengembangan.
4. Susun program dan kegiatan pemberdayaan secara bertahap dan berkelanjutan.
5. Realisasikan langkah-langkah pemberdayaan yang tepat.
6. Integrasikan hasil pemberdayaan dengan implementasi program intervensi untuk masyarakat yang dicanangkan.
7. Evaluasi hasil, dengan cara membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan indikator keberdayaan.
8. Tingkat keberdayaan diketahui.

Untuk mengupas strategi pemberdayaan LSM lebih lanjut, dapat digunakan pendekatan CIPOO untuk pemberdayaan agen pembaharu dalam tabel 1.

Tabel 1.
Pendekatan CIPOO untuk Pemberdayaan

Konteks pemberdayaan: Evaluasi kondisi riil agen pembaharu	Input: nilai-nilai faktor internal dan eksternal	Proses pemberdayaan: Langkah-langkah pemberdayaan	Output: tingkat keberdayaan	Outcome: Manfaat eksternal/mitra kerja
Kekuatan kelembagaan	Struktur efisien dan lentur dan menganut sistem terbuka kepemimpinan/mana jemen visioner, ketersediaan sumberdaya yang memadai	Pemberdayaan kelembagaan dengan pendekatan <i>capacity building</i>	Organisasi dan agen pembaharu <i>established</i>	Pendamping I: komentator dan evaluator (<i>outsider</i> dari program pemberdayaan)
Kemampuan manajerial	Aksesibilitas terhadap program- program pengentasan kemiskinan yang bersumber pada agen pembaharu pemerintah, donor lain	Pemberdayaan kemampuan manajerial dengan <i>New Public Management</i>	Organisasi dan manajemen program efisien	Pendamping II: Implementator program pemberdayaan
Tingkat kinerja	Kemampuan untuk mencapai efisiensi, efektivitas, produktivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan	Peningkatan kinerja	Kinerja agen pembaharu dan program telah tinggi	Pendamping III: monitor, advokasi program pemberdayaan
<i>Knowledge, attitude, practice</i> (KAP)	Kemampuan mengenali <i>stakeholder</i> dan mampu membangun jaringan kerja eksternal	Peningkatan wawasan pengetahuan, sikap sadar peduli, kecakapan dan ketrampilan	Agen pembaharu yang profesional	Pendamping IV: perencanaan - evaluator

Sumber: Sulistiyani, 2004: 120-121.

Pendekatan CIPOO merupakan pendekatan sistem yang mengakomodasi masalah konteks organisasi apa yang diberdayakan, input apa yang dijadikan sebagai pertimbangan, proses apa yang paling tepat untuk dilakukan, *output* apa yang dihasilkan dan *outcome* apa yang dapat diperoleh sebagai manfaat atas pemberdayaan suatu lembaga. Pada tingkat keberdayaan tertentu, maka agen pembaharu akan mampu melakukan fasilitasi terhadap pendampingan masyarakat, jika tingkat keberdayaan agen pembaharu mencapai kematangan organisasi atau *established*, maka baru dapat melakukan pendampingan sebatas sebagai komentator dan evaluator, serta belum dapat melakukan program aksi. Apabila keberdayaan agen pembaharu sampai pada tahap organisasi manajemen program yang efisien, maka agen pembaharu tersebut dinyatakan mampu menjadi pendamping II yaitu sebagai implementator program pemberdayaan masyarakat. Jika tingkat keberdayaan agen pembaharu telah mencapai kinerja tinggi, maka agen pembaharu tersebut mampu menjadi pendamping III dalam monitoring dan advokasi program pemberdayaan masyarakat. Sedangkan pada tingkat keberdayaan tertinggi yaitu menjadi agen pembaharu profesional, maka berhak menjadi pendamping IV yang terlibat dalam perencanaan hingga evaluasi program pemberdayaan masyarakat. Untuk kepentingan identifikasi keberdayaan, serta tindak lanjut program pemberdayaan berdasarkan level masing-masing, maka pendekatan tersebut di atas perlu disesuaikan dalam tabel 2.

Dapat diketahui bahwa terdapat peringkat atau level keberdayaan LSM, yaitu level I, II, III dan IV. Pada level I, LSM berada pada kondisi *established*, dimana keberadaannya diakui kendati belum memiliki kemampuan manajerial yang efisien. Pada level II, kondisi LSM telah memiliki kemampuan organisasi serta manajemen program efisien. Pada LSM level III, selain dicirikan oleh kemampuan organisasi dan manajemen efisien, juga memiliki kinerja yang tinggi. Sedangkan LSM pada level IV merupakan tingkat keberdayaan tertinggi, manakala LSM tersebut memiliki profesionalisme tinggi.

Tabel 2.
Pendekatan CIPOO untuk Pemberdayaan LSM

Context Pemberdayaan	Input	Proses Pemberdayaan	Output	Outcome
Evaluasi: Kondisi riil LSM	Nilai-nilai positif dari faktor internal dan eksternal	Program Pemberdayaan LSM	Tingkat keberdayaan LSM:	Manfaat eksternal: Mampu menjadi pendamping masyarakat
Kekuatan Kelembagaan	Struktur efisien dan lentur dan menganut sistem terbuka	Pemberdayaan kelembagaan LSM dengan pendekatan <i>capacity building</i>	LSM Level I: Organisasi LSM <i>established</i>	LSM mampu berperan sebagai Pendamping I: komentator –evaluator pembangunan
Kemampuan Manajerial	Potensi kepemimpinan/manajemen visioner Ketersediaan sumberdaya yang memadai	Pemberdayaan kemampuan manajerial internal dan pengelolaan program eksternal untuk rakyat miskin	LSM Level II: Organisasi & Manajemen LSM dan program efisien	LSM mampu berperan sebagai Pendamping II: Implementator pembangunan
Kinerja	Aksesibilitas terhadap program-program pengentasan kemiskinan yang bersumber pada LSM pemerintah, donor lain	Peningkatan kinerja internal & Kinerja program	LSM Level III: LSM Kinerja & program tinggi	LSM mampu berperan sebagai Pendamping III: Monitor, advokasi
<i>Knowledge, Attitude, Practice (KAP) LSM</i> : masalah substansi kemiskinan struktural, <i>human capital, social capital, tri daya</i> , pengembangan ekonomi produktif	Kemampuan mengenali stakeholder dan mampu membangun jaringan kerja eksternal	Pemberdayaan komponen-komponen organisasi untuk wawasan pengetahuan, sikap sadar-peduli, kecakapan & ketrampilan (KAP): pola kemiskinan struktural, <i>human capital, social capital, tri daya</i> , ekonomi-produktif	LSM Level IV: LSM profesional	LSM mampu berperan sebagai Pendamping IV: Perencana-evaluator

Sumber: Dikembangkan dari Sulistiyani, 2004: 121.

Untuk mencapai tingkat keberdayaan yang lebih tinggi, LSM hendaknya melakukan program pemberdayaan yang tepat. Ketika LSM baru berdiri, tentu masih mencari bentuk. Oleh karena itu, perlu diberdayakan agar dapat memahami secara pasti mengenai program pemberdayaan dan strategi implementasinya dengan baik. LSM tersebut diberdayakan melalui program penguatan kelembagaan, sehingga memperoleh peringkat LSM level I. LSM pada level I diberdayakan dengan menggunakan program efisiensi administrasi, organisasi, dan manajemen, hingga mencapai level II. LSM pada level II perlu ditingkatkan menuju level III melalui program peningkatan kinerja internal dan eksternal. Sedangkan LSM pada

level III diberdayakan pada level berikutnya dengan meningkatkan profesionalisme, sehingga berstatus sebagai LSM level IV.

LSM berdaya pada level I belum mampu melaksanakan pendampingan langsung dan kemitraan, baik dengan masyarakat maupun pemerintah karena masih banyak beban internal yang harus dibenahi. Intervensi terhadap pembangunan hanya dapat dilakukan dengan memberikan penilaian atas program-program pihak lain dalam pemberdayaan masyarakat, yaitu sebatas memberikan komentar dan evaluasi. LSM pada level II mulai dapat melakukan kemitraan dengan pemerintah dan masyarakat, sebagai implementator program. LSM pada level III semakin kuat posisinya sebagai mitra pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan program aksi secara mandiri. Sedangkan LSM pada level IV dapat bertindak sejajar dengan pemerintah sebagai perencana hingga evaluator program, baik dalam bentuk mandiri maupun kemitraan.

Keterkaitan logika konseptual pemberdayaan LSM sebagaimana telah secara utuh didiskusikan di atas, dapat disajikan dalam visualisasi model yang tersusun menurut substansi kebutuhan pemberdayaan. Latar belakang pemberdayaan LSM tidak terlepas dari permasalahan kemiskinan, mengingat hakikat gerakan LSM adalah untuk fasilitasi masyarakat. Dengan demikian, kemampuan LSM dalam memahami fenomena kemiskinan serta proses pemiskinan mengantarkan pada kemampuan LSM dalam merancang solusi serta melakukan program aksi. Sedangkan kehadiran LSM sesungguhnya merupakan unsur ketiga dalam skema *governance* yang terkait dalam hubungan kemitraan, di samping pemerintah dan swasta. Dengan demikian jika ada fasilitasi terhadap upaya peningkatan pertumbuhan perekonomian yang berkesinambungan, maka pelaksanaan pembangunan sosial dapat berlangsung dengan baik dan permasalahan kemiskinan dapat teratasi.

Untuk dapat memenuhi tuntutan substansial diperlukan sebuah strategi pemberdayaan LSM yang tepat. Apa yang dikemukakan CIPOO dapat dijadikan strategi oleh LSM dalam memperhatikan logika sistem; mulai dari *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Input yang dimaksud bertolak dari identifikasi terhadap nilai-nilai positif faktor internal dan eksternal, strategi kepemimpinan dan manajemen, aksesibilitas terhadap program, serta ketersediaan sumberdaya, *stakeholder*, dan jaringan eksternal. Dari identifikasi ini akan diperoleh informasi kebutuhan pemberdayaan yang tepat apakah akan dilakukan pemberdayaan internal dengan peningkatan kapasitas kelembagaan (*capacity building*), peningkatan sistem manajemen organisasi, peningkatan kinerja, atau peningkatan profesionalitas. Dari kebutuhan proses yang sesuai ini akan memberikan gambaran *output* daya yang

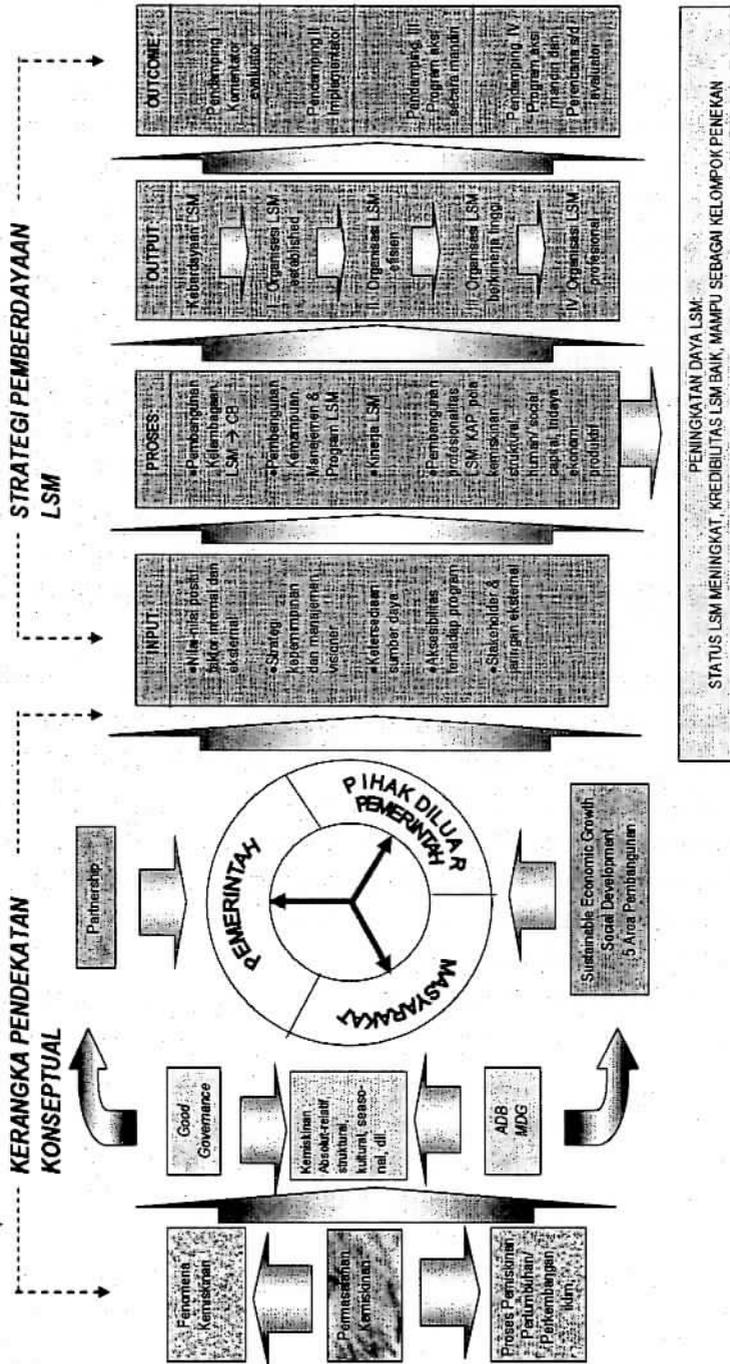
diperoleh. Dengan proses pemberdayaan tersebut dapat diperoleh peningkatan daya LSM dimana status LSM meningkat, kredibilitas LSM baik, sehingga dapat menjadikan LSM sebagai kelompok penekan.

Jika proses yang dilakukan adalah peningkatan kapasitas kelembagaan, maka *output* daya yang diperoleh adalah LSM *established*. Jika proses tersebut berada pada peningkatan sistem manajemen organisasi maka diperoleh tingkat keberdayaan berupa LSM efisien. Jika proses yang dilakukan berupa peningkatan kinerja maka *output* berupa LSM berkinerja tinggi. Sedangkan proses peningkatan profesionalitas akan diperoleh derajat keberdayaan LSM profesional. Dengan tingkatan daya LSM yang diperoleh tersebut, maka LSM dapat memberikan manfaat pendampingan kepada masyarakat. Adapun peringkat pendampingan yang dapat dilakukan memiliki variasi; yaitu LSM *established* mampu memberikan peran pendampingan sebagai komentator atau evaluator, LSM efisien mampu memberikan peran pendampingan sebagai implementator, LSM berkinerja tinggi mampu membuat kerjasama dan merancang program aksi secara mandiri, sedangkan LSM profesional selain dapat merancang program aksi secara mandiri, juga dapat memberikan pendampingan dan kemitraan dari perencanaan hingga evaluasi. Konseptual model tersebut tampak pada gambar 1.

Untuk kepentingan operasionalisasi konsep dan strategi pemberdayaan LSM sebagaimana telah tampak pada gambar tersebut perlu didetailkan, maka secara operasional LSM dapat mengimplementasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Identifikasi permasalahan berkenaan dengan kondisi/situasi keberdayaan.
2. Merancang program untuk memberdayakan LSM.
3. Mengukur pencapaian hasil keberdayaan setelah melaksanakan program pemberdayaan internal.
4. Menilai tingkat keberdayaan yang dimiliki.
5. Memahami dan mampu melakukan peran pendampingan yang sesuai dengan level keberdayaan yang telah dicapai.

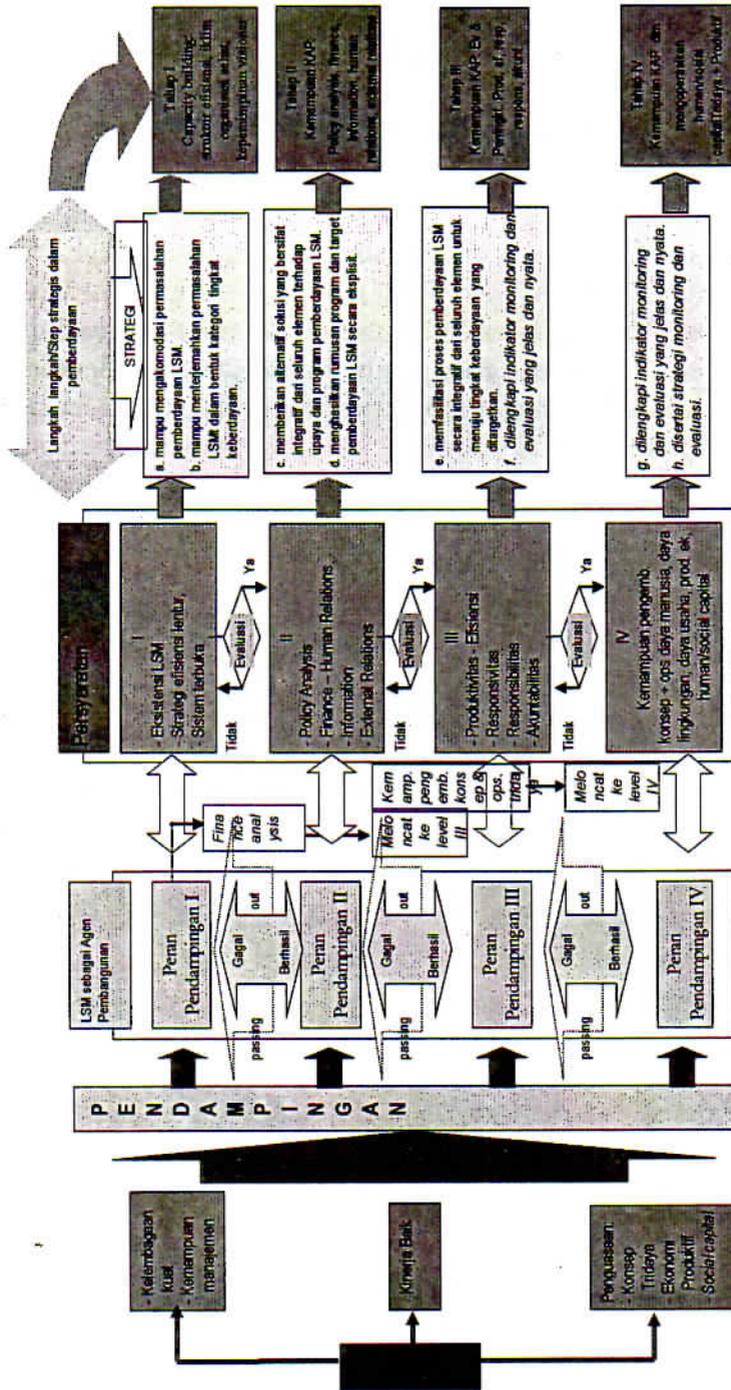
Gambar 1. Bagan Alir Konsep Pemberdayaan LSM



Sumber : Sulistiyani dalam BPSDM Pusbangramas Depkimpraswil bekerjasama dengan P. T. Ramashinta Consultant.

Gambar 1 menginformasikan logika pemberdayaan, pencapaian daya, serta konsekuensi kegagalan dan keberhasilan sebuah proses pemberdayaan. Di samping itu, dalam setiap proses pemberdayaan LSM hendaknya dilakukan evaluasi untuk menentukan kelayakan, keberhasilan, dan kegagalan. Konsekuensi sebuah kegagalan adalah mengulang materi pemberdayaan pada level yang baru saja ditempuh. Sedangkan keberhasilan akan mengantarkan pada kenaikan pada level berikutnya. Dengan kata lain, jika pada setiap tahap LSM berhasil memberdayakan diri serta memenuhi tuntutan substansial pemberdayaan, maka dinyatakan dapat naik tingkat yaitu memasuki level di atasnya. Sedangkan jika gagal dalam memenuhi substansi pemberdayaan, maka terpaksa kembali pada level dan apabila mengalami dua kali kegagalan dalam pemberdayaan pada satu level maka dilakukan *passing out*. Sedangkan untuk memberikan penilaian sportif atas pencapaian substansi keberdayaan LSM yang mampu mencapai tuntutan keberdayaan di atas target yang ditetapkan hingga ada beberapa substansi pemberdayaan pada dua level di atasnya telah mampu dicapai, maka LSM berhak untuk meloncat pada status keberdayaan dua level di atasnya. Misalnya sebuah LSM pada level I (*established*), untuk meningkat menjadi level II, LSM tersebut hanya dihadapkan pada substansi pemberdayaan masalah peningkatan kemampuan dalam hal: *Policy Analysis, Finance – Human Relations, Information, External Relations*. Namun jika LSM tersebut ternyata mampu meningkatkan substansi pemberdayaan tidak hanya 5 materi pada level 2 tetapi juga mampu mewujudkan beberapa ketentuan pemberdayaan level III yaitu berupa Produktivitas – Efisiensi, Responsivitas, Responsibilitas, Akuntabilitas, maka LSM tersebut berhak meloncat (*jumping*) dari level I ke level III. Logika proses pemberdayaan LSM dari level I hingga level IV secara bertahap dapat dicermati pada bagan alir bentuk model operasionalisasi pemberdayaan LSM dalam Gambar 2.

Gambar 2. Bagan Alir Model Operasional Pemberdayaan LSM



Sumber: Sulistiyani dalam BPSDM Pusbangranmas Depkimpraswili bekerjasama dengan P. T. Ramashinta Consultant, 2004.

KESIMPULAN

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai sebuah agen pembaharu memiliki peran utama pemberdayaan kepada masyarakat. Fokus aktivitas yang dilakukan sepadan dengan misi pembangunan yang dilancarkan oleh pemerintah. Kendati dengan pendekatan yang sedikit berbeda namun muaranya sama, yaitu upaya mewujudkan hajat hidup orang banyak yang lebih sejahtera dan berkeadilan. Sebagai pelaku pembaharuan dan pemberdayaan, LSM hendaknya memiliki kapabilitas yang tinggi, kelembagaan yang “mapan”, kinerja yang tinggi, serta menguasai muatan substansial sebuah misi pemberdayaan. Jiwa dari sebuah pembaharuan adalah manakala LSM mampu melakukan fasilitasi terjadinya progresivitas masyarakat menuju “tri daya” dengan memanfaatkan modal sosial/ manusia, dan kearifan lokal yang melembaga dalam masyarakat. Muatan pemberdayaan kearah tri daya, yaitu: daya manusia, daya lingkungan, dan daya ekonomi (usaha produktif) menjadi titik strategis yang harus diusahakan. Kemandirian merupakan jargon pemberdayaan yang populer, namun ternyata tidak mudah untuk diwujudkan. Menjadi penting kiranya untuk mempertanyakan eksistensi dari paradigma pemberdayaan dalam proses bertahap yang dilakukan dewasa ini.

Dari gambar-gambar di atas tampak bahwa ada beberapa konsekuensi sebuah proses pemberdayaan LSM, yaitu:

1. LSM sebaiknya melakukan pemberdayaan secara bertahap mengikuti rasionalitas kenaikan tingkat keberdayaan yang normal; dari level I menuju level II, menuju level III, dan menuju level IV secara berturut-turut dan berkesinambungan. Hal ini dapat dicapai oleh LSM yang mampu menunjukkan kapasitas sesuai dengan tuntutan setiap level secara baik.
2. LSM akan mengalami loncatan (*jumping*) setelah menjalani pemberdayaan, jika dapat mencapai materi substansi pemberdayaan pada dua level di atasnya secara sekaligus dalam satu periode pemberdayaan.
3. LSM sangat mungkin mengalami kegagalan meningkatkan keberdayaan pada level berikutnya. Jika hal ini terjadi, maka LSM tersebut dapat mengulang program pemberdayaan pada level tersebut. Sedangkan jika dari evaluasi menunjukkan keberhasilan, maka dapat naik satu level di atasnya.
4. LSM yang mengalami kegagalan dua kali untuk menjalani pemberdayaan pada suatu level, walaupun telah mengulang dengan muatan pemberdayaan yang sama, maka LSM tersebut sebaiknya di-*passing out*, mengingat akan mengalami inefisiensi yang sangat tinggi.

Itulah *grade* yang sebaiknya diperhatikan dalam rangka pemberdayaan LSM. Dengan demikian akan diperoleh kepastian arah pemberdayaan dan kepastian hasil berupa level keberdayaan tertentu. Dengan modal berupa keberdayaan ini maka LSM dapat melakukan banyak program untuk mengintervensi masyarakat. Bagaimana mungkin melakukan program pemberdayaan masyarakat, tanpa terlebih dahulu LSM itu sendiri berdaya. Sebab, jika demikian tentu program yang dikembangkan kurang dapat memberikan pemecahan masalah dengan tuntas.

DAFTAR PUSTAKA

Departemen Kimpraswil, 2004, *Laporan Studi Penyusunan RPJM Pemberdayaan Kelompok Pengembang Swadaya Masyarakat/KPSM Bidang Permukiman dan Prasarana Wilayah dalam Penanganan Masalah Kemiskinan Perkotaan*. BPSDM Pusbangranmas Departemen Kimpraswil bekerjasama dengan PT Ramashinta Consultants, Jakarta.

Edwards, Michael dan David Hulme, "NGO Performance and Accountability: Introduction and Overview", dalam Edwards, Michael and David Hulme, (eds) 1995, *Non Governmental Organizations Performance and Accountability, Beyond The Magic Bullet*, Earthscan Publications Ltd., London.

Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta.

Santoso, Purwo, 2000, "Mencari Pola Baru Hubungan Negara-Rakyat," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada: Kekerasan, Keberdayaan dan Demokrasi*, 3(3) Maret: 221-230.

Silliman, G. Sidney dan Garner Noble, 1998, *Organizing for Democracy NGOs, Civil Society, and the philippine State*, Ateneo manila University Press, Philippine.

Smale, Gerald Gram, Tuson, Nina Biehal dan Meter Marcsh, 1993, *Empowerment, Assessment, Care Management and Skilled Worker*, National Institute for Social Work Practice and Development Exchange, HMSO, London.

Suharko, 2005, *Merajut Demokrasi, Hubungan NGO, Pemerintah dan pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001)*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

Sulistiyani, Ambar Teguh, 2004, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Gava Media, Yogyakarta.

Sulistiyani, Ambar Teguh (ed), 2004, *Memahami Good Governance dalam Perspektif Organisasi Publik*, Gava Media, Yogyakarta.

- Sumarto, Hetifah Sj., 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor
Yakarta
- Suparjan dan Hempri Suyatno, 2003, *Pembangunan Masyarakat: dari pembangunan
sampai pemberdayaan*, Aditya Media, Yogyakarta.
- Sutomo, 1998, "Menempatkan Masyarakat pada Posisi Sentral dalam proses
pembangunan," dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah
Mada*, 2(1) Juli: 63-77.
- Thoha, Miftah, 2003, *Birokrasi Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.