

# STRATEGI PEMBERDAYAAN KELEMBAGAAN PETANI

## *Farmer's Institutional Empowerment Strategy*

Kedi Suradisastra

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

### ABSTRACT

Decision making process among farmers is a community-based action which is viewed as an entry point of technology dissemination. Institutional empowerment has strong ties with farmer's techno-social condition. Success in an empowerment program is a result of interaction among empowerment elements and the applied empowerment strategy. Empowerment effort and strategy is an overlapping pendulum of evolution-revolution paradigms in a proportion relevant to the farmer's institutional condition and needs.

**Key words** : *community, institution, empowerment*

### ABSTRAK

Proses pengambilan keputusan dalam masyarakat petani merupakan suatu tindakan berbasis kondisi komunitas (*community-based action*) yang dapat dimanfaatkan sebagai salah satu celah masuk (*entry-point*) upaya diseminasi teknologi. Dengan demikian setiap upaya pemberdayaan kelembagaan petani memiliki keterkaitan kuat dengan kondisi tekno-sosial komunitas petani. Keberhasilan suatu program pemberdayaan merupakan resultan interaksi elemen-elemen pemberdayaan dengan strategi pemberdayaan yang diterapkan. Upaya dan strategi pemberdayaan merupakan suatu pendulum antara paradigma evolusi dan paradigma revolusi yang saling mengisi (*overlap*) dalam proporsi yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan kelembagaan petani.

**Kata kunci** : *komunitas, kelembagaan, pemberdayaan*

### PENDAHULUAN

Dalam kehidupan komunitas petani, posisi dan fungsi kelembagaan petani merupakan bagian pranata sosial yang memfasilitasi interaksi sosial atau *social interplay* dalam suatu komunitas. Upaya pemberdayaan kelembagaan petani guna meningkatkan perhatian dan motivasi berusaha akan lebih memberikan hasil bila memanfaatkan makna dan potensi 3 (tiga) kata kunci utama dalam konteks kelembagaan, yaitu: norma, perilaku serta kondisi dan hubungan sosial. Signifikansi ketiga kata kunci tersebut dicerminkan dalam perilaku dan tindakan petani, baik dalam tindakan individu, maupun dalam tindakan kolektif dan komunal. Setiap keputusan yang diambil selalu akan terkait atau dibatasi oleh norma dan pranata sosial masyarakat petani di lingkungannya. *Vice-versa*, kondisi demikian menunjukkan bahwa proses pengambilan keputusan dalam masyarakat petani merupakan

suatu tindakan berbasis kondisi komunitas (*community-based action*) yang dapat dimanfaatkan sebagai salah satu celah masuk (*entry-point*) upaya diseminasi teknologi.

Upaya pemberdayaan kelembagaan petani memerlukan reorientasi pemahaman dan tindakan bagi para fasilitator perubahan selaku agen perubahan (*change agent*) dalam pelaksanaan program pembangunan pertanian. Keterlibatan fasilitator pembangunan yang memiliki kemampuan komunikasi yang sepadan merupakan salah satu kunci keberhasilan proses diseminasi dan alih teknologi pertanian. Proses diseminasi teknologi akan berjalan lebih mulus bila disertai dengan pemahaman dan pemanfaatan potensi elemen-elemen kelembagaan dan status petani dalam suatu proses alih teknologi atau diseminasi teknologi baru.

Tulisan ini merinci fungsi dan peran elemen-elemen kelembagaan terkait pembangunan sektor pertanian serta pengaruhnya terhadap proses perkembangan lembaga dan

organisasi petani di beberapa lokasi yang berbeda. Tulisan ini mengkaji interaksi antar elemen pembangunan pertanian guna membantu upaya pemberdayaan kelembagaan petani dan pertanian. Lebih jauh lagi tulisan ini diharapkan dapat membantu para penyusun kebijakan pembangunan sektor pertanian dalam menuntun arah pemberdayaan kelembagaan pembangunan sektor pertanian di Indonesia berdasarkan karakteristik teknis-sosial masyarakat petani.

## ELEMEN PEMBERDAYAAN KELEMBAGAAN

### Pemahaman dan Potensi Pemberdayaan Kelembagaan

Pemahaman terhadap konsep lembaga atau kelembagaan (institusi) sejauh ini lebih terpaku pada organisasi, baik organisasi formal maupun organisasi nonformal. Konvensi Uphoff (1992) dan Fowler (1992) menyatakan bahwa suatu lembaga dapat berbentuk organisasi, atau sebaliknya. Suatu lembaga dapat berbentuk organisasi seperti pemerintah, bank, partai, perusahaan dan lain-lain. Institusi dapat juga berupa tata peraturan seperti hukum atau undang-undang, sistem perpajakan, tata kesopanan, adat-istiadat, dan lain-lain.

Dalam konteks kelembagaan pertanian, pemahaman terminologi "*loka*" diinterpretasikan sebagai sesuatu yang memiliki karakteristik tersendiri yang berkaitan dengan kondisi setempat. Terminologi "*loka*" meliputi dasar-dasar untuk melakukan tindak kolektif, energi untuk melakukan konsensus, koordinasi tanggung jawab; serta menghimpun, menganalisis dan mengkaji informasi. Hal-hal ini tidak terjadi secara otomatis, namun memerlukan kehadiran institusi yang bersifat spesifik lokasi. Sebagai contoh adalah lembaga *candoli* di wilayah Priangan Timur (Jawa Barat) yang berfungsi sebagai penentu waktu panen komunal. Lembaga *candoli* bersifat lokal (Ciamis, Tasikmalaya, Garut, Sumedang) dan eksistensinya (pernah) dibutuhkan karena penguasaannya akan informasi terkait perkembangan fisik padi di lahan sawah di lokasi-lokasi tersebut (Suradisastra, 1999).

Dalam konteks sektor, fungsi lembaga dan kelembagaan lokal yang sangat signifikan ditunjukkan oleh lembaga *subak* sebagai

bagian budaya masyarakat Bali. *Subak* merupakan suatu lembaga terstruktur lintas-aspek yang berbentuk organisasi formal di berbagai hierarki administrasi dari tingkat *tempek* (kelompok tani) sampai ke tingkat organisasi pemerintah kabupaten (*sedahan agung*) dengan melibatkan norma adat dan keagamaan. *Subak* merupakan suatu gambaran lengkap interaksi positif antara aspek politis pemerintahan, norma, adat, keagamaan serta aspek teknis dan teknologi pertanian (Suradisastra *et al.*, 2002). Kegiatan bertani yang melibatkan berbagai aspek inter-sektor seperti demikian meningkatkan kohesi sosial di lingkungan masyarakat petani Bali sehingga upaya diseminasi inovasi dapat dilaksanakan secara lebih lancar. Setiap segmen kegiatan usahatani padi sawah di Bali selalu disertai ritual tertentu sebagai bagian dari norma sosial dan rambu-rambu keagamaan sekaligus didukung oleh kebijakan politik pembangunan pemerintah.

Potensi kelembagaan masyarakat lokal (*indigenous community institution*), termasuk di dalamnya kelembagaan komunitas petani, dicirikan oleh keberadaan sikap kepemimpinan (*leadership*), tata-peraturan dan norma sosial, serta struktur dan peran kelembagaan serta toleransi sosial masyarakat dan kelembagaan dalam tatanan sosial setempat. Bila suatu kelembagaan, baik dalam bentuk organisasi maupun dalam bentuk norma dan pranata sosial lainnya, dinilai tidak mampu melayani kebutuhan masyarakat, kelembagaan tersebut akan kehilangan posisinya dalam pranata sosial setempat, perlahan-lahan mati, berangsur-angsur menyesuaikan diri dengan dinamika masyarakat, atau digantikan oleh kelembagaan baru yang sesuai dengan dinamika masyarakat.

### Struktur Kelembagaan

Secara alami, suatu kelembagaan tradisional senantiasa berevolusi menyesuaikan diri ke bentuk dan tingkat yang sejalan dengan proses dan tingkat evolusi sosial masyarakat lingkungannya. Kelembagaan yang tidak mampu beradaptasi terhadap perubahan lingkungannya akan kehilangan perannya dan akhirnya mati digantikan oleh kelembagaan baru yang lebih sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat. Contoh kelembagaan yang mampu beradaptasi dan berubah ke

dalam bentuk lebih modern antara lain adalah *kapunduhan* di Jawa Barat. *Kapunduhan* merupakan suatu lingkup kehidupan bertetangga (*neighborhood*) yang meliputi areal fisik dan populasi dibawah desa. *Kapunduhan* diketuai oleh seorang *punduh* yang berfungsi sebagai penyalur informasi dan sebagai mediator dengan *punduh-punduh* lain dan dengan kepala desa setempat (Suradisastra, 1999). Di sisi lain, lembaga *otini-tabenak* atau dewan adat di wilayah pegunungan tengah Papua masih bertahan dan memainkan fungsinya sebagai penyaring dan penyalur informasi dari dunia luar (Dimiyati *et al.*, 1991).

Kelembagaan organisasi petani pengguna air di Bali (*subak*) mampu beradaptasi dan berintegrasi dengan lembaga eksternal. *Subak* merupakan organisasi tradisional unik yang berbentuk organisasi formal di hierarki pemerintah daerah tingkat kabupaten, namun di tingkat lapang (daerah aliran sungai) tetap berbentuk organisasi nonformal. Struktur organisasi *subak* terdiri atas *Sedahan Agung* yang merupakan posisi kepemimpinan formal (*official position*) tingkat pemerintah daerah (kabupaten) yang dikepalai oleh pejabat yang mendapat gaji sebagai pegawai negeri. *Sedahan Agung* membawahi seluruh *pekaseh* (ketua) *subak gde* yang berada di lingkup kabupaten tersebut. *Subak gde* berupa organisasi nonformal dengan seorang *pekaseh* (ketua) yang tidak mendapat gaji atau imbalan dari pemerintah (Suradisastra *et al.*, 2002).

Perkembangan organisasi lokal selalu dikaitkan dengan tujuan tertentu sehingga terdapat perpaduan (*intermingling*) bentuk organisasi dengan fungsinya sebagai suatu kelembagaan. Contoh perpaduan fungsi dan struktur kelembagaan ditunjukkan oleh kelembagaan *mayorat* sebagai suatu lembaga pengelolaan air guna memenuhi kebutuhan kelompok petani setempat. *Mayorat* yang terdapat di beberapa lokasi di Jawa Barat adalah organisasi nonformal yang bertugas mengelola dan mengatur pembagian air bagi anggotanya. *Mayorat* diketuai seorang *mayor* atau *ulu-ulu* dan bertugas mengatur penggunaan air dari sumber air komunal di lokasi desa atau kampung. Eksistensi *mayorat* kini telah dievolusikan menjadi organisasi formal Kelompok Petani Pengguna Air (Suradisastra, 1997; 1999).

Kelembagaan kemasyarakatan dapat bersifat temporer dan hanya aktif pada saat-saat

diperlukan. Contoh kelembagaan organisasi seperti ini antara lain terlihat dalam fenomena *plong* dan *sonor* di lokasi pemukiman transmigrasi pasang-surut Sumatra Selatan. *Plong* adalah kelembagaan normatif gotong-royong yang menyediakan pelayanan pengolahan lahan (pratanam) secara bergilir antar anggotanya. *Sonor* adalah lembaga gotong royong penanaman padi pada lahan kosong yang dikuasai keluarga petani transmigran dan hanya dilakukan saat kemarau panjang yang terjadi 5 tahun sekali (Suradisastra, 1999).

Struktur kelembagaan petani dilengkapi pula dengan lembaga-lembaga kegiatan produksi yang disesuaikan dengan kebutuhan kegiatan produktif pertanian dalam tiap musim. Contoh terlengkap kelembagaan petani yang memiliki keterkaitan lintas-sektor adalah lembaga *subak*. Kegiatan produksi pertanian dalam konteks subak merupakan suatu kegiatan sosio-teknoreligius daripada sebagai kegiatan teknoekonomi (Suradisastra *et al.*, 2002). Berbagai kegiatan yang dijalankan oleh subak dijabarkan pada Tabel 1.

### Fungsi Kepemimpinan (*leadership*)

Kepemimpinan merupakan salah satu celah-masuk (*entry-point*) penting dalam memberdayakan, menata dan mempertahankan kelangsungan hidup kelembagaan petani. Pemimpin atau ketua kelembagaan berfungsi sebagai mobilisator, penyaring dan penyalur informasi eksternal, penasehat sosial kemasyarakatan, dan berbagai fungsi sosial lainnya sekaligus sebagai *enforcer* (penegak) pelaksanaan nilai dan norma sosial komunitas petani setempat. Seorang pemimpin pada sebuah kelembagaan juga menentukan apa sanksi sosial yang diberikan terhadap anggota komunitas yang melanggarnya.

Dalam kaitannya dengan introduksi nilai-nilai eksternal, seorang pemimpin kelembagaan bahkan mampu menghentikan proses dan progres perubahan sosial di wilayahnya. Dalam kelompok masyarakat yang berada dalam tahap awal evolusi organisasi, lembaga kepemimpinan umumnya berupa seorang individu sebagai kepala suku dengan berbagai nama: *keret* (Arfak, Papua), *ondoafie* (Sarmi, Papua), *pah-tuaf* (Tetun), *raja-soa* (Maluku) dan lain-lain (Suradisastra, 2006). Para pemuka masyarakat tersebut juga memegang peran

Tabel 1. Kelembagaan Kegiatan Organisasi Subak di Bali

Kegiatan	Lembaga pelaksana	Ritual agama	Tujuan ritual
Pembagian air	Seke jelinjingan	Mapag toya	Mohon restu kepada dewa dan penguasa air dan sungai.
Pengolahan tanah	Seke numbeg	Ngendag, ngendag mamacul	Mohon izin memulai bekerja kepada Bhatari Sri (dewi padi).
Sebar benih	Seke gebros	Mawinih muang ngurit pari, ngurip memulih	Mohon izin menebar benih kepada Bhatari Sri.
Menaman	Seke tandur	Pidartan nandur pari, nandur, mamula, matur piuning	Mohon izin menanam padi kepada Bhatari Sri.
	Seke tandur	Mabuwhin	Bhatari Sri (mohon berkah membersihkan lahan), Brahma dan Wisnu (izin menanam) dan Iswara (restu pertumbuhan).
Menyiang	Seke mejukut	Kekambuhan	Bhatari Sri (izin menyiang)
	Seke mejukut	Wusan mejukut	Bhatari Sri (menyingkirkan gulma).
Pemeliharaan	Seke merana	Pengatapan pari, mepinunas	Mohon perlindungan kepada Bhatari Sri, dewa penyakit dan penjaga air.
	Seke merana	Makukungan pari, biyukukung, ngusaba	Mohon restu Bhatara Surya di Gunung Agung dan Bedugul.
Persiapan panen	Seke manyi	Caru, ngadegang Dewa Nini, nyaopin	Mohon keselamatan selama panen kepada Bhuta Kala Dengen.
Panen	Seke manyi	Nyangket pari	Maha Dewi Sri (restu panen).
Pengangkutan	Tenaga keluarga	Pamendakan, mantenin, mot emping	Bhatari Nini (ibu padi), mohon restu dan izin mengangkut padi dari sawah.
Penyimpanan (sementara)	Tenaga keluarga	Ngunggahang pari	Bhatari Sri (mohon perlindungan padi yang baru dipanen).
Pengeringan	Tenaga keluarga	Nedunang pari	Bhatari Sri (izin prosesing).

Sumber: dikutip dari Suradisastra *et al.* (2002). Seke, seka, sekaa: kelompok.

penting dalam kaitannya dengan kegiatan bertani dan kehidupan petani di lingkungan etnisnya.

Pemimpin atau ketua kelembagaan sering dibantu oleh kelembagaan sesepuh lokal seperti dewan adat, lembaga ketahanan desa, dan lain-lain. Contoh kondisi seperti ini adalah kasus etnis Dani di wilayah pegunungan tengah Papua yang memiliki lembaga pengambil keputusan kolektif *otini-tabenak* yang memainkan peran penting dalam mengalirkan informasi dari atas ke bawah (*top-down*). Lembaga ini memainkan peran signifikan dalam proses pengambilan keputusan secara kolektif sebelum kepala suku sebagai pimpinan lembaga menyampaikan informasi tersebut kepada masyarakat yang dipimpinnya.

### Norma dan Adat-istiadat

Norma, adat istiadat dan tata pengaturan sosial lain memainkan peran penting dalam proses produksi pertanian. Kelembagaan tersebut dimanifestasikan dalam bentuk pranata dan interaksi sosial verbal (terucapkan) dan interaksi nonverbal (tidak terucapkan). Pada etnis Minang dikenal kelembagaan Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang berbentuk organisasi semi-struktur, berfungsi menata dan mengawasi kehidupan sosial masyarakat, termasuk kehidupan petani dan praktek berusahatani. Etnis Sunda mengenal kelembagaan pengaturan *pamali*, *parancah*, dan *uga* serta manajemen kolektif aktif melalui *babasan "silih asih, silih asah, silih asuh"* dan *gugur gunung* (gotong royong) serta manajemen *top-down*

"saur ratu sabda raja" (Suradisstra, 1997). *Babasan* atau motto "*silih asih, silih asah, silih asuh*" dimanifestasikan dalam bentuk sikap saling menyayangi atau memperhatikan masalah dan kebutuhan rekan petani (*silih asih*), melakukan diskusi guna meningkatkan pengetahuan pertanian (*silih asah*), dan saling mendorong meningkatkan kegiatan bertani (*silih asuh*). Motto "*saur ratu sabda raja*" bermakna bahwa norma atau peraturan yang disusun oleh pemerintah yang harus diikuti oleh seluruh komunitas petani dan masyarakat. Di sisi lain, norma dan tata aturan lokal secara psikologis berfungsi sebagai *rem sosial* atau sebagai pelancar tindakan kolektif dan individual masyarakat anggotanya.

Dalam sektor pertanian terdapat kelembagaan pengaturan waktu tanam di berbagai etnis Indonesia. Kelembagaan pengatur waktu tanam di Bali disebut *dewase*, etnis Jawa menyebutnya *pranata mangsa*, dan etnis Marind di Papua Selatan menyebutnya *sambanim* dan *pakasanim* (Suradisstra *et al.*, 1990; Suradisstra, 1992). Norma yang berkaitan dengan proses produksi merupakan produk aktivitas kelembagaan organisasi lokal yang berkembang di lokasi yang bersangkutan. *Otini-tabenak* pada etnis Dani di pegunungan tengah Papua merupakan kelembagaan tata pengaturan norma dan perilaku sosial masyarakat dan merupakan filter sosial bagi informasi baru yang dimasukkan kedalam tatanan sosial setempat (Dimiyati *et al.*, 1991).

### Toleransi Sosial

Kelembagaan petani memiliki ragam toleransi yang disebut daya-lenting sosial (*social resilience*) dalam menghadapi intervensi dan penetrasi gagasan eksternal. *Social resilience* mencerminkan upaya kelompok atau kelembagaan masyarakat dalam mempertahankan kelembagaan nilai sosial dan norma lokal dalam proses intervensi atau introduksi nilai dan norma eksternal. Kelenturan sosial dicerminkan oleh proses dan perubahan sikap dan bentuk kelembagaan dalam konteks waktu. Semakin tinggi daya lenting sosial, semakin besar toleransi masyarakat dan kelembagaan sosialnya dalam menghadapi proses perubahan yang disebabkan oleh lembaga eksternal. Hasil akhir proses introduksi gagasan eksternal memiliki 3 kemungkinan: (a) sikap komunitas atau kelembagaan lokal tidak berubah dengan menolak

intervensi secara total (*social resilience* rendah), (b) mengembangkan konsensus nilai dan norma lokal dengan nilai dan norma eksternal (*social resilience* sedang) yang berakhir pada proses evolusi dan metamorfosis kelembagaan ke bentuk baru, dan (c) menerima seutuhnya norma dan kelembagaan introduksi (*social resilience* tinggi) dan berakhir pada matinya kelembagaan lama dan digantikan dengan kelembagaan introduksi.

Upaya introduksi kelembagaan baru memerlukan pengkondisian masyarakat dan kelembagaan lokal guna memaksimalkan daya-lenting sosial ke posisi yang paling menguntungkan kedua belah pihak serta mengidentifikasi *entry-point* yang tepat. Kelemahan yang sering dijumpai dalam introduksi gagasan, teknologi atau kelembagaan baru adalah pendekatan yang kaku dan terburu-buru sebagai akibat pola pendekatan *top-down* yang kurang didasarkan pada pertimbangan yang berakar pada kebutuhan masyarakat lokal. Introduksi gagasan, teknologi atau kelembagaan introduksi umumnya menerapkan strategi pengelompokan petani dalam suatu wadah bersama seperti kelompok tani, gabungan kelompok tani atau koperasi. Tindakan ini seringkali mengabaikan eksistensi dan peran kelembagaan petani yang tengah berjalan. Upaya pengelompokan seringkali mengabaikan fakta bahwa petani pedesaan pada umumnya hanya memiliki pengalaman pada kegiatan produksi atau bahkan hanya pada subsistem produksi. Akibatnya adalah sering terjadi introduksi gagasan, teknologi, atau kelembagaan eksternal ditolak atau program introduksi tersebut tidak berjalan seperti yang diharapkan. Pendekatan yang diterapkan hendaknya terlebih dahulu mempertimbangkan dan mengkaji fakta bahwa suatu norma sosial atau kelembagaan masyarakat umumnya mencerminkan dan bermula dari dinamika masyarakat dan kelembagaan lokal yang beroperasi dalam komunitas mereka.

## PELUANG DAN STRATEGI PEMBERDAYAAN KELEMBAGAAN

### Peluang Pemberdayaan

Peluang pemberdayaan kelembagaan terletak pada potensi kelima elemen di atas melalui perannya sebagai alat mobilisasi massa, penyaring dan penyalur informasi eksternal.

Pemanfaatan elemen-elemen kelembagaan sebagai *entry-points* bagi introduksi informasi baru akan memberikan hasil yang lebih baik bila terjadi interaksi positif antara nilai dan norma lokal dengan kondisi biofisik dan sifat teknologi atau informasi yang diintroduksikan.

Sesuai dengan teori perkembangan negara-negara di daerah tropis dari Huntington (1980) dimana kebudayaan bertani di negara tropis bersifat *intrusif*, yaitu lebih merupakan budaya yang diintroduksikan dengan perubahan minor dalam aspek tertentu. Secara implisit teori ini mengemukakan bahwa kegiatan pertanian modern bukan merupakan usaha asli petani setempat, namun lebih berupa kegiatan hasil penyesuaian dengan tradisi lokal yang telah berlangsung berabad-abad. Sejalan dengan budaya bertani tradisional Indonesia yang bersifat *survival agriculture* atau *land-to-mouth agriculture*, perkembangan kelembagaan lokal juga berjalan ke arah *social survivability* dan *social stability* yang mendukung tujuan dan kegiatan produktif masyarakat petani. Sejauh ini hampir tidak terdapat kelembagaan tradisional petani yang mengembangkan orientasi komersil dalam kegiatan produktif untuk bertahan hidup. Dalam paradigma *land-to-mouth existence*, kegiatan pertanian senantiasa didukung oleh lembaga-lembaga pengaturan bercocok tanam, lembaga mobilisasi tenaga dan massa, serta lembaga pengatur norma dan perilaku sosial sesuai dengan tingkat evolusi sosial setempat.

Introduksi lembaga baru yang berorientasi ekonomi seperti lembaga pasar dan pemasaran, koperasi, lembaga perkreditan dan lembaga lainnya harus mencari celah dan waktu yang tepat agar bisa diterima oleh masyarakat dan norma setempat. Introduksi inovasi (baik berupa teknologi maupun introduksi kelembagaan baru) yang dilakukan tanpa mempertimbangkan fungsi kelembagaan lokal, norma dan budaya masyarakat, seringkali mengalami kegagalan, atau memerlukan waktu lama untuk diadopsi. Inovasi cangkul pada masyarakat etnis Dani di lembah Baliem memerlukan waktu bertahun-tahun untuk menggantikan budaya mengolah lahan dengan tugal. Contoh lain adalah upaya introduksi pupuk pada awal intensifikasi padi awal tahun 1960-an yang memperoleh sambutan dingin dari petani dan kelembagaan lokal di Jawa.

Kekurangpedulian terhadap pentingnya menemukan *entry-point* kelembagaan sering menimbulkan kebingungan dalam rekayasa kelembagaan yang sesuai dengan tujuan produksi pertanian. Keadaan ini diperparah lagi dengan upaya mengejar waktu agar suatu program dapat menunjukkan hasilnya dalam waktu singkat. Evolusi kelembagaan memerlukan waktu lama sehingga dibutuhkan suatu program pembangunan sektor yang bersifat *longitudinal (multi years)* dan konsisten dalam upaya mencapai tujuannya. Sebagai gambaran adalah kasus upaya evolusi kelembagaan produksi pertanian melalui program SUP (Sistem Usaha Pertanian), SUTPA (Sistem Usaha Pertanian Berbasis Padi), *Corporate Farming*, Sistem dan Usahatani Agribisnis, P3T (Program Pengembangan Pertanian Terpadu), dan akhirnya program Prima Tani. Perubahan program ini terjadi hanya dalam kurun waktu kurang dari 15 tahun, sedangkan perubahan norma dan kelembagaan memerlukan waktu beberapa dekade sebelum *stakeholder* pembangunan pertanian benar-benar memahaminya (Suradisastra, 2006).

### **Pendekatan Berbasis Komunitas (Community-based Approach)**

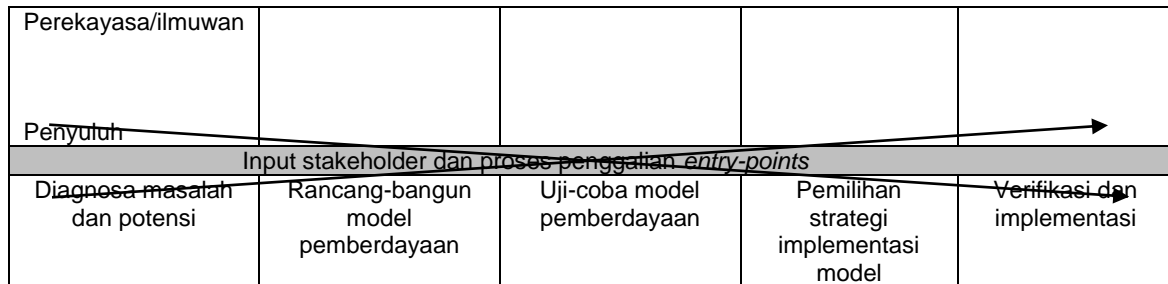
Kelima elemen pemberdayaan di atas yang berakar pada budaya masyarakat setempat merupakan *entry-points* pemberdayaan yang bila dimanfaatkan secara baik mampu memberikan hasil positif bagi pemberdayaan dan revitalisasi kelembagaan petani. Secara teknis pendekatan berbasis komunitas sangat bergantung kepada dinamika dan perubahan sosial dan kelembagaan yang melibatkan seluruh *stakeholder* kelembagaan petani dan di seluruh hierarki struktural pemerintahan dan lembaga-lembaga terkait.

Langkah-langkah pemberdayaan kelembagaan petani sebagai suatu upaya perubahan sosial diawali dengan tahap diagnostik. Dalam fase ini dilakukan *diagnosa* atau analisis situasi lintas-sektor, lintas-disiplin, dan lintas-aspek elemen-elemen perubahan sosial di suatu wilayah pembangunan. Dalam tahap ini kelompok perekayasa model pemberdayaan (ilmuwan dari berbagai disiplin keilmuan) merupakan aktor utama dalam proses identifikasi dan diagnosa masalah lapangan. Dalam fase ini, lembaga riset dan perguruan tinggi diposisikan sebagai *think-tank*

dan lembaga pembinaan (penyuluhan) sedangkan lembaga perancangan pembangunan daerah berperan sebagai pemberi input.

ngunan setempat, termasuk pejabat struktural dan kelompok penyusun kebijakan daerah otonom. Hasil uji coba juga merupakan dasar

Diagram 1. Tahap Perekayasaan Model Pemberdayaan Kelembagaan



Sumber: Dikembangkan dari Knipscheer dan Suradisastra (1986).

Tahap diagnostik dilanjutkan dengan tahap rancang-bangun dimana peran lembaga pembinaan dan penyuluhan meningkat secara proporsional. Lembaga perancangan pembangunan secara politis mulai berperan dalam kegiatan koordinasi dan administratif kewilayahan. Petugas dan penyuluh lapang sebagai ujung tombak pemberdayaan memegang posisi kunci dalam menghimpun, merangkum, menyaring dan menganalisis situasi sosio-teknis petani setempat. Dalam saat yang sama, lembaga-lembaga sektor merancang model dan kegiatan pemberdayaan di lokasi-lokasi percontohan. Dalam tahap ini terjadi proses penyempurnaan rancangan model pemberdayaan dengan input dari seluruh *stakeholder*. Fase ini juga memberikan kesempatan untuk menggali lebih dalam peluang pemanfaatan *entry-point* dalam memperlancar proses pemberdayaan kelembagaan baru.

Dalam tahap uji coba dilakukan evaluasi dinamika komponen pemberdayaan kelembagaan yang disesuaikan dengan kondisi sosial petani sekaligus dilakukan pula pemantauan proses perubahan sosial sebagai resultan interaksi introduksi model pemberdayaan dengan kondisi sosial masyarakat setempat. Tahap uji coba juga merupakan fase dimana strategi pemberdayaan kelembagaan dipilih dan disepakati. *Entry-point* strategi introduksi model pemberdayaan dikaji dan disepakati dalam fase ini setelah hasilnya dianalisis secara lintas keilmuan. Dalam fase ini dilakukan sosialisasi rancangan strategis penyebaran model pemberdayaan baru kepada lembaga dan aparat terkait program pemba-

untuk menyusun rekomendasi oleh lembaga teknis daerah dan rekomendasi politis oleh kepala daerah. Tahap berikutnya adalah mengidentifikasi dan mengembangkan strategi implementasi model pemberdayaan sesuai dengan karakteristik sosial kelembagaan masyarakat. Fase verifikasi dan implementasi merupakan tahap terakhir dimana lembaga pembinaan masyarakat beserta aparatnya memikul tanggung jawab terbesar dalam sosialisasi dan penerapan model pemberdayaan dan norma sosial yang baru.

### Paradigma Perubahan

Setiap upaya dan tahap perekayasaan kelembagaan senantiasa dihadapkan pada pilihan paradigma penerapan yang bersifat evolutif atau revolutif. Paradigma evolusi dicerminkan dalam proses yang lambat dan teratur dengan sesedikit mungkin korbanan yang diberikan kelembagaan sebagai suatu sistem yang memiliki tatanan dan hierarki struktural. Pendekatan evolutif disesuaikan dengan proses evolusi sosial secara alami dimana perubahan dan penerapan model pemberdayaan dilakukan secara bertahap tanpa melakukan perubahan drastis terhadap pola kegiatan yang tengah berlangsung. Strategi ini memakan waktu relatif lama dan proses adopsi terjadi secara bertahap karena kelompok *stakeholder* memiliki cukup waktu untuk memahami, mengevaluasi, dan melakukan eksperimentasi penerapan teknik pemberdayaan secara gradual.

Paradigma revolusi dalam proses perubahan sosial kelembagaan dimanifestasikan

dalam bentuk pendekatan dan proses secara cepat. Model dan strategi pemberdayaan yang tengah berjalan digantikan secara total dengan model dan struktur yang disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan. Pada umumnya paradigma ini dapat disejajarkan dengan pola pendekatan *top-down* dengan parameter pemberdayaan subyektif.

Kedua paradigma di atas selalu terdapat dalam setiap langkah pemberdayaan dalam proporsi yang sejalan dengan kondisi dan status pemberdayaan kelembagaan yang bersangkutan. Berkaitan dengan kondisi ini, Suradisastra (1999) mengemukakan bahwa langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengidentifikasi katalis atau fasilitator pemberdayaan kelembagaan petani. Para katalis ini kemudian bekerja secara sistematis dan melakukan langkah-langkah identifikasi situasi sebagai berikut: (a) Memulai kegiatan pengenalan kelembagaan dalam kelompok kecil. Upaya ini membuka kemungkinan bagi anggota kelompok atau organisasi untuk memahami sifat permasalahan kelembagaan dan teknik untuk mengantisipasinya; (b) Memulai kegiatan secara informal. Perekayasa kelembagaan dan para katalis berperan sebagai fasilitator; (c) Memecahkan masalah bersama (*problem-solving oriented*). Dalam arahan ini peran katalis adalah menamakan sikap bahwa membuat kesalahan dalam proses pengambilan keputusan bukanlah sesuatu yang memalukan dan patut ditekankan bahwa hal tersebut dapat diperbaiki; dan (d) Memperkuat hubungan horisontal. Hubungan horisontal antar anggota kelembagaan yang akan dievolusikan ditujukan untuk melakukan proses *difusi* informasi. Hubungan ini memungkinkan anggota kelompok untuk berkomunikasi secara lebih luwes dan terbuka.

Evolusi kelembagaan dari tahap non-formal dan non-struktur ke tingkat formal terstruktur dilakukan setelah langkah-langkah diatas berjalan lancar dan pola komunikasi telah terbentuk. Namun pada era reformasi yang menggebu-gebu akhir-akhir ini suara perombakan pendekatan dari atas ke bawah (*top-down*) ke pola pendekatan pembangunan dari bawah ke atas (*bottom-up*) semakin lantang. Kedua pola pendekatan ini pada hakekatnya memiliki penyimpangan dalam pemahaman dan penerapannya. Pola pendekatan *top-down* menganut paham bahwa perencanaan, teknokrat dan pakar memiliki seluruh pengetahuan dan

informasi, kearifan dan moral yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan pembangunan. Masyarakat hendaknya berterima kasih karena mereka merupakan kelompok yang akan menikmati hasil pembangunan tersebut. Penyimpangan pemahaman pendekatan *bottom-up* percaya bahwa masyarakat memiliki semua materi yang dibutuhkan untuk pembangunan yang mereka inginkan tanpa campur tangan para birokrat dan teknokrat.

Pengalaman menunjukkan bahwa masyarakat hendaknya diikutsertakan dalam upaya pengentasan kemiskinan dengan bantuan dan tuntunan pelaksana kebijaksanaan. Dalam kondisi ini harapan dan energi sosial berpadu dengan bimbingan untuk mencapai tujuan. Sikap ini menempatkan masyarakat sebagai mitra pembangunan dan bukan semata-mata sebagai "penikmat hasil pembangunan". Upaya pemberdayaan ekonomi kerakyatan hendaknya menganut pola kombinasi pendekatan populis *bottom-up* dan pendekatan paternalistik *top-down* dalam konteks tertentu.

Sumberdaya yang tersedia di masyarakat petani, baik sumberdaya finansial maupun sumberdaya nonfinansial dapat dimanfaatkan secara lokal dan disesuaikan dengan kebutuhan setempat (*locally and finely tuned*). Hal ini dimungkinkan karena kebutuhan pembangunan dapat diprioritaskan sesuai dengan kebutuhan riil. Masyarakat yang diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan dan implementasinya akan lebih responsif untuk turut memikul tanggung jawab pengelolaan pelaksanaan kegiatan. Hal ini akan membantu mengurangi biaya yang disediakan pihak pemerintah. Disamping itu pengetahuan dan keterampilan lokal (*indigenous technical know-how*) mampu diadaptasikan untuk membantu penghematan biaya dan peningkatan keuntungan.

Pemikiran di atas secara eksplisit menggambarkan keikutsertaan masyarakat sebagai mitra pembangunan, dan bukan lagi sebagai kelompok sasaran. Dalam keadaan ini partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan, terutama dalam bentuk partisipasi yang bersifat mobilisasi spontan yang diartikan secara positif. Partisipasi merupakan unsur perekat dimana masyarakat merupakan faktor sentral dalam proses pembangunan. Partisipasi menempatkan masyarakat sekaligus sebagai mitra pema-



ngunan, pemegang risiko (*stakeholders*) serta pembuat dan pengambil keputusan yang menyangkut masa depan mereka.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Bahwa setiap upaya dan strategi pemberdayaan kelembagaan petani memiliki keterkaitan kuat dengan kondisi sosio-teknis komunitas petani. Pencapaian suatu program pemberdayaan merupakan resultan interaksi elemen-elemen pemberdayaan sebagai celah-masuk dengan strategi pemberdayaan yang diterapkan. Upaya dan strategi pemberdayaan merupakan suatu pendulum antara paradigma evolusi dan paradigma revolusi, namun tidak berarti bahwa setiap paradigma akan muncul secara total (atau mutlak). Kedua paradigma tersebut merupakan suatu gradasi dengan proporsi yang sesuai dengan kebutuhan kelembagaan petani. Pengembangan model pemberdayaan akan selalu berada di antara kedua paradigma tersebut dengan proporsi yang sejalan dengan tuntutan kebutuhan komunitas petani.

Implikasi kebijakan pembahasan fungsi dan peran kelembagaan dalam penyusunan kebijakan pemberdayaan kelembagaan petani dan pertanian adalah bahwa kebijakan pemberdayaan kelembagaan petani dan pertanian hendaknya mencakup seluruh elemen sosio-teknis yang terdapat dalam setiap kelompok masyarakat atau etnis yang berbeda. Konsekuensi lebih jauh adalah bahwa penerapan kebijakan pemberdayaan memerlukan strategi pendekatan yang mampu memfasilitasi aspirasi sosial-budaya dan aspirasi teknis petani dan kelembagaan petani serta lembaga pembangunan pertanian setempat. Penerapan paradigma evolusi dan revolusi hendaknya disesuaikan dengan kondisi dan situasi sosio-teknis stakeholder pembangunan sektor.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dimiyati, A., K. Suradisastra, A. Taher. 1991. Sumbangan Pemikiran Bagi Pembangunan Pertanian di Irian Jaya. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Fowler, A. 1992. *Prioritizing Institutional Development: A New Role for NGO Centres for Study and Development*. Sustainable Agriculture Programme Gatekeeper Series SA35. IIED, London.
- Huntington, E. 1980. *Huntington's Climatic Theory of Underdevelopment*. In I. Vogeler and A. de Souza (eds.) *Dialectics of Third World Development*, pp. 55-65. Allanheld Osmun, Montclair.
- Knipscheer, H., and Kedi Suradisastra. 1986. *Farmer Participation in Indonesian Livestock Farming Systems by Regular Research Field Hearings (RRFH)*. *Agricultural Administration* 22(4): 205-209.
- Pretty J. 1994. *Regenerating Agriculture*. Earthscan Publications Ltd, London.
- Rhoades R. 1987. *Farmers and Experimentation*. *Agricultural Administration (R and E) Network Paper* 21. ODI, London.
- Suradisastra, K., W.K. Sejati, Y. Supriatna, dan D. Hidayat. 2002. Institutional Description of the Balinese Subak. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian*, Vol. 21 No.1, 2002. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian.
- Suradisastra, Kedi 1997. Alternatif Model Sistem Manajemen Sumberdaya Lahan Gunung Halimun. Lokakarya Penyempurnaan Model Sistem Manajemen Sumberdaya Lahan Gunung Halimun, UPT-INRIK Unpad, 20 Februari 1997
- Suradisastra, Kedi 1997. Alternatif Model Sistem Manajemen Sumberdaya Lahan Gunung Halimun. Lokakarya Penyempurnaan Model Sistem Manajemen Sumberdaya Lahan Gunung Halimun, UPT-INRIK Unpad, 20 Februari 1997
- Suradisastra, Kedi. 1992. Comparison and Conflict Between Agriculturalist and Semi Nomadic Society in Irian Jaya. The Research Group on Agro-ecosystems. Agency for Agricultural Research and Development, Bogor.
- Suradisastra, Kedi. 1999. Pengembangan Sumberdaya Manusia dan Pengokohan Kelembagaan Dalam Proses Alih Teknologi. Disajikan dalam Pelatihan Alih Teknologi, UPT Balai Pengembangan Teknologi Tepat-Guna, Subang 1-10 Februari 1999.
- Suradisastra, Kedi. 2006. Revitalisasi Kelembagaan Untuk Percepatan Pembangunan Sektor Pertanian Dalam Otonomi daerah. Orasi Pengukuhan Peneliti Utama Sebagai Profesor Riset Bidang Sosiologi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan

- Pertanian, Departemen Pertanian. Desember 2006.
- Suradisastra, Kedi; Muchamad Yusron dan Asep Saefudin (eds). 1990. Pendekatan Agro-ekosistem untuk Pengembangan Pedesaan Nusa Tenggara Timur. Kelompok Penelitian Agro-ekosistem. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Universitas Nusa Cendana, dan The Ford Foundation.
- Suradisastra, Kedi; Muchamad Yusron, dan M. Husein Sawit (eds). 1990. Analisis Agro-ekosistem untuk Pembangunan Masyarakat Pedesaan Irian Jaya. Kelompok Penelitian Agro-ekosistem. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Cenderawasih, dan The Ford Foundation.
- Suradisastra, Kedi; Muchamad Yusron; Asep Saefudin, dan Ruly Hardianto (eds). 1990. Analisis Agro-ekosistem Kabupaten Manokwari, Irian Jaya. Kelompok Penelitian Agro-ekosistem. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Cenderawasih, dan The Ford Foundation.
- Uphoff, N. 1992. *Local Institutions and Participation for Sustainable Development*. Gatekeeper Series SA31. IIED, London.
- Warren D. 1991. The Role of Indigenous Knowledge in Facilitating a Participatory Approach to Agricultural Extension. Paper Presented at the International Workshop on Agricultural Knowledge Systems and the Role of Extension. Bad Boll, Germany. 21-24 May.