

# REVITALISASI KELEMBAGAAN UNTUK PERCEPATAN PEMBANGUNAN SEKTOR PERTANIAN DALAM OTONOMI DAERAH

Kedi Suradisastra

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

## PENDAHULUAN

Salah satu makna lembaga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah: “*pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan*”. Sedangkan kelembagaan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan lembaga, selanjutnya suatu kelembagaan atau institusi dapat berbentuk organisasi atau sebaliknya. Uphoff (1992<sup>b</sup>) dan Fowler (1992) menawarkan konvensi kelembagaan atau institusi sebagai berikut: “*an institution is a complex of norms and behaviours that persists over time by serving some socially valued purpose, while an organization is a structure or recognized and accepted roles*”. Kedua konvensi tersebut menekankan 3 kata kunci yang menyangkut sikap dan perilaku manusia, yaitu: sosial, nilai (*norms*), dan perilaku (*behaviours*).

Kelembagaan sebagai bagian disiplin keilmuan sosiologi bukan merupakan keilmuan yang secara dramatis dapat menunjukkan hasil yang segera dapat diraih, melainkan suatu bidang keilmuan dan strategi pendekatan yang memerlukan proses pembelajaran yang memakan waktu cukup lama dan dampak yang dihasilkan lebih bersifat lokal atau eksklusif. Sebagai sebuah kata, “lembaga” terdengar terlalu biasa, sehingga menjadi kurang menarik dibandingkan dengan istilah lain yang lebih *bombastis*. Sebagai contoh: kasus kesehatan masyarakat veteriner *anthrax* dengan mudah dikaitkan dengan bioterorisme sehingga menjadi lebih menantang karena ditempatkan dalam konteks pertahanan dan bersifat global. Kata “bioterrorisme” lebih bombastis dan imajinatif sehingga mampu merangsang indera pendengar walaupun tidak memahami sepenuhnya makna kata tersebut. Akan tetapi disinilah keunikan keilmuan kelembagaan karena selain melibatkan metodologi pendekatan kuantitatif, juga memanfaatkan teknik pendekatan *ekspresi indeksikal*, sebagai bagian metodologi *etnometodologi*, yang menekankan pengamatan perilaku kehidupan sehari-hari dengan tekanan pada hal-hal atau benda-benda yang “*diketahui setiap orang*”. Sebaliknya, keilmuan lain lebih menekankan pada pendekatan deskriptif yang bersifat kuantitatif melalui penggalan informasi yang “*belum diketahui orang lain*”.

Peran kelembagaan dalam membangun dan mengembangkan sektor pertanian di Indonesia terutama terlihat dalam kegiatan pertanian tanaman pangan,

terutama padi. Di tingkat makro nasional, peran lembaga pembangunan pertanian sangat menonjol dalam program-program dan proyek-proyek intensifikasi dan peningkatan produksi pangan. Kegiatan pembangunan pertanian dituangkan dalam bentuk program dan proyek, dan dengan pembangunan kelembagaan *koersif* (kelembagaan yang dipaksakan) seperti Padi Sentra, Demas (Demonstrasi Massal), Bimas (Bimbingan Massal), Bimas Gotong Royong, pengembangan lembaga BUUD (Badan Usaha Unit Desa), KUD (Koperasi Unit Desa), program Insus dan Supra Insus, dan lain-lain. Di subsektor peternakan dikembangkan pula berbagai program dan lembaga pembangunan *koersif* seperti Bimas Ayam Ras, Intab (Intensifikasi Ayam Buras), Intek (Intensifikasi Ternak Kerbau) dan berbagai program serta kelembagaan intensifikasi lain.

Kondisi di atas menunjukkan signifikansi keberadaan kelembagaan dalam upaya akselerasi pembangunan sektor. Hal ini sejalan dengan hasil berbagai pengamatan yang menyimpulkan bahwa “*bila inisiatif pembangunan pertanian dilaksanakan oleh suatu kelembagaan atau organisasi di mana individu-individu yang memiliki jiwa berorganisasi menggabungkan pengetahuannya dalam tahap perencanaan dan implementasi inisiatif tersebut, peluang keberhasilan pembangunan pertanian menjadi semakin besar*” (de los Reyes dan Jopillo, 1986; USAID, 1987p; Kottak, 1991; Uphoff, 1992<sup>a</sup>; Cernea, 1993; dan Bunch dan Lopez, 1994). Akan tetapi fakta menunjukkan bahwa sebagian besar lembaga pembangunan pertanian di Indonesia merupakan lembaga atau organisasi yang dibentuk oleh pemerintah (*state-imposed institutions*) dan bersifat *top-down* seperti contoh-contoh yang disebutkan di atas. Fenomena ini telah menciptakan suatu “keengganan” lembaga penelitian untuk melakukan pendekatan atau analisis terhadap pembentukan, eksistensi, kinerja dan keberhasilan serta kelangsungan *state-imposed institutions* tersebut. Di sisi lain, lembaga-lembaga pembangunan sektor yang merupakan lembaga atau organisasi swadaya (*self-imposed institutions*) lebih sering menjadi target analisis karena lembaga-lembaga ini pada umumnya lebih terbuka dan relatif mudah didekati serta tidak memiliki prosedur birokrasi yang panjang dan berbelit-belit.

Era otonomi daerah saat ini membuka celah dan tantangan baru bagi lembaga penelitian untuk melaksanakan pengkajian lembaga pembangunan sektor dari sisi kepentingan lokal yang sangat beragam. Dalam konteks ini pendekatan dan analisis kelembagaan pertanian dapat dilakukan secara *parsial horisontal* oleh lembaga teknis penelitian pertanian. Secara simultan dapat pula dilakukan analisis kelembagaan *vertikal struktural* yang bersifat lintas hierarki dan lintas struktur kelembagaan sektor. Hal ini dapat terlaksana karena perubahan sistem manajemen pembangunan dari *sentralisasi* ke pola manajemen *desentralisasi* dalam konteks pengelolaan wilayah, keuangan dan proses pengambilan keputusan membuka peluang untuk melakukan analisis kelembagaan dan perannya dalam konteks *local specific* (Suradisastra, 2000).

Pergeseran paradigma di atas telah menumbuhkan *infrastruktur informasi*, yaitu suatu konvergensi teknologi komunikasi, komputer dan media penerangan,

sebagai pengganti *infrastruktur telekomunikasi* yang selama ini dianut (Suradisastra, 2000). Infrastruktur informasi memungkinkan berbagai pihak mengakses informasi yang berkaitan dengan dinamika kelembagaan atau organisasi untuk kepentingan analisis dan penelitian kelembagaan tanpa harus bersentuhan langsung dengan sistem birokrasi kelembagaan yang tengah diamati. Peluang ini selayaknya dimanfaatkan secara efektif dan efisien oleh lembaga peneliti kelembagaan pembangunan pertanian.

Dalam kesempatan ini ijin saya menguraikan suatu gagasan *revitalisasi kelembagaan dan kemampuan penetrasi kebijakan sektor dalam konteks pembangunan wilayah otonom*. Gagasan ini tumbuh sejalan dengan fakta terkait kinerja berbagai kelembagaan pembangunan pertanian yang menunjukkan keberhasilan yang sangat beragam. Gagasan ini mencoba membedah dan mencari celah pemanfaatan kelembagaan, baik kelembagaan introduksi maupun kelembagaan lokal (*indigenous institutions*) sebagai *entry-point* pendekatan pembangunan pertanian mendukung pembangunan daerah otonom.

Dengan preposisi etnometodologis bahwa “*setiap orang mengira dirinya memahami makna kelembagaan*”, pemikiran tentang manfaat pendekatan kelembagaan diharapkan akan mendapat respon dari komunitas peneliti yang beroperasi di tingkat lokal di mana berbagai interaksi horisontal antar lembaga sektor terjadi. Saya berharap di masa datang tidak lagi terlalu banyak penelitian *single-discipline* atau *solo-approach* yang langsung menusuk masalah disiplin keilmuan, komoditas atau sektor tertentu tanpa pertimbangan mendalam akan kaitannya dengan keilmuan, komoditas dan sektor. *Sebaliknya, diharapkan pendekatan lintas kelembagaan yang menekankan pentingnya keutuhan pembangunan integratif dalam bentuk pendekatan kewilayahan*. Penetrasi gagasan penelitian sektor ke dalam sistem wilayah pembangunan otonom yang memiliki karakteristik eksklusif diharapkan membuka peluang untuk mengembangkan strategi penelitian penangkal (*pre-emptive research*) guna menghindari pergesekan kelembagaan di masa datang. Fenomena pergesekan kelembagaan di masa lalu terjadi karena strategi pendekatan sektor yang sangat menonjol sehingga menimbulkan situasi persaingan kelembagaan (*institutional competition*) sebagai dampak ego sektor yang sangat tinggi. Dalam era otonomi sekarang ini, pembangunan kewilayahan menjadi penting sehingga diperlukan pendekatan pembangunan terpadu dan terintegrasi. Kondisi seperti ini menuntut sikap akomodatif sektor dalam mengejar tujuan yang sama: pembangunan wilayah otonom secara berimbang antar sektor dan kelembagaan.

## **DINAMIKA KELEMBAGAAN DALAM PEMBANGUNAN PERTANIAN**

### **Koersi Kelembagaan Pembangunan Sektor**

Dalam kurun waktu lebih dari 30 tahun, pembangunan pertanian nasional dilaksanakan dengan *koersi* (pemaksaan) pembentukan kelembagaan sektor

(*institutional coercion*). Sentralisasi kebijakan lembaga sektor secara teknis mampu meningkatkan produksi dan produktivitas sektor sampai pada kondisi tertentu. Dalam upaya mencapai *sasaran jangka pendek (benchmark)* diterapkan strategi teknis dan pendekatan kelembagaan sesuai dengan target yang ditentukan. Sasaran pembangunan pertanian dalam dekade 1970-an dan 1980-an sangat berorientasi pada upaya peningkatan produksi dan produktivitas sektor. Paradigma pendekatan produksi sektor ini melibatkan pertumbuhan sektor dan ekonomi secara parsial karena pelembagaan kebijakan pembangunan sektor kurang terintegrasi dengan kebijakan pembangunan kewilayahan di mana sektor-sektor non-pertanian juga terlibat. Namun demikian, perkembangan teknologi dan penerapannya secara sistematis turut memegang andil dalam mencapai batas pengembangan upaya pertanian (*cultivation frontiers*) di mana potensi produksi komoditas-komoditas pertanian berhasil ditingkatkan. Di sisi konsumen terjadi pergeseran “*permintaan terhadap komoditas*” ke arah “*permintaan terhadap produk*”. Lebih jauh lagi, *social campaign* tentang kecukupan pangan yang dilakukan secara intensif turut mendorong semangat masyarakat tani dan peternak sebagai produsen pangan untuk selalu meningkatkan produksi dan produktivitas usahanya.

Pada tahun 1985, Indonesia mencapai swasembada beras (Kartasubrata, 1993; van der Fliert, 1993). Pencapaian ini meningkatkan semangat pembangunan sektor yang dicurahkan melalui strategi pendekatan yang semakin agresif. Periode awal dekade 1990-an ditandai dengan strategi peningkatan kualitas produk sektoral, sejalan dengan dinamika pasar dan permintaan konsumen. Guna mengimbangi hal tersebut diterapkan pendekatan pembangunan terintegrasi dalam konteks komoditas dan produk. Lebih jauh lagi pada paruh kedua dekade ini terlihat upaya-upaya integrasi pendekatan kerjasama lembaga penelitian sektor dengan lembaga-lembaga terkait di tingkat daerah.

Dekade awal tahun 2000-an menunjukkan semakin meningkatnya perkembangan sektor industri, industri jasa, dan pelayanan. Hal ini mendorong pengembangan kebijakan kelembagaan lintas sektor guna mencapai keseimbangan pembangunan wilayah sejalan dengan tuntutan setempat. Perkembangan kebijakan berorientasi pasar merupakan penentu arah perkembangan sektor di tingkat daerah di masa datang. Jenis, kualitas serta kuantitas komoditas lokal akan dihadapkan pada suasana persaingan pasar yang lebih sengit. Hal ini menggambarkan *trend* kebijakan berorientasi pasar, deregulasi dan pengurangan campur tangan pemerintah dalam kegiatan produktif wilayah. Lebih jauh lagi kelestarian lingkungan merupakan tuntutan global yang tidak dapat dihindari dan akan memberikan dampak drastis terhadap kebijakan penggunaan input kimia dan bahan yang tidak dapat ditolerir lingkungan.

Upaya peningkatan produksi beras merupakan contoh yang sangat menarik minat pengamat perkembangan lembaga sektor, terutama bila dilihat dari dinamika pergeseran sifat pendekatan *koersif* ke *kohesif* “*pura-pura*” dan upaya pengembangan *bottom-up policy*. Kelembagaan peningkatan produksi komoditas beras selama hampir 50 tahun bersifat *koersif*, sentralistik dan terkontrol serta

berorientasi pada peningkatan kuantitas. Diawali pada periode 1964-65 dengan program Demas (Demonstrasi Massal) sampai kepada program Supra Insus pada dekade akhir 1980-an sampai pertengahan dekade 1990 (Palmer, 1976, 1977; Sawit dan Manwan, 1991; Winarto, 1993), terjadi *koersi* kelembagaan secara intensif dengan dukungan dan komitmen politis yang kuat sehingga tujuan peningkatan produksi beras tercapai. Evolusi kelembagaan *koersif* berjalan sesuai dengan kebijakan sentral dan komitmen politis pemerintah, dari program Demas ke Bimas, Bimas Gotong Royong, pengembangan BUUD (Badan Usaha Unit Desa), KUD (Koperasi Unit Desa) sampai program Insus dan Supra Insus. Dinamika kelembagaan produksi perberasan ini tidak hanya memberikan dampak berupa duplikasi program pada sub-sektor lain (peternakan, perikanan, perkebunan, dan lain-lain) untuk mendongkrak produksi komoditas andalan masing-masing, namun juga berupa dampak dramatis yang merupakan akumulasi pendekatan *koersif* dan tekanan politis pada kelembagaan pendukung produksi sektor yang pada awalnya bersifat lokal dan tradisional.

### **Kerusakan Struktur Sosial**

Pendekatan kelembagaan *koersif* selama masa pembangunan jangka panjang telah membantu meningkatkan produksi pangan nasional. Penerapan teknologi mampu menunjukkan keunggulannya dalam hal peningkatan volume panen dan kualitas komoditas pertanian. Hasil yang dicapai seringkali terlihat begitu mempesona sehingga sangat mudah mengabaikan pihak-pihak yang tersingkirkan. Revolusi Hijau telah memasukkan input eksternal seperti alsintan, bahan bakar fosil, pupuk kimia dan pestisida ke dalam kegiatan produksi sektor pertanian. Kondisi ini menurunkan peran input lokal dan menyingkirkan pekerja tani dalam berbagai keadaan. Secara demografis, terjadi *rural exodus syndrome* di mana penduduk desa bermigrasi ke perkotaan untuk mencari nafkah yang lebih menjanjikan daripada bekerja sebagai buruh tani di desa mereka (Suradisastra, 2000). Kelembagaan lokal tradisional *terkooptasi* oleh program pemerintah atau lenyap karena tidak mampu menahan arus perubahan nilai dan makna sosial baru.

Pelaksanaan pembangunan sektor secara intensif dengan strategi *koersi* kelembagaan telah menimbulkan kerusakan pada struktur sosial kemasyarakatan dan telah banyak didokumentasikan secara luas. Dampak yang ditimbulkan oleh pelebagaan penggunaan teknologi yang menuntut keterampilan dan penguasaan pengetahuan tertentu antara lain adalah berkurangnya kesempatan kerja, pergeseran peluang ekonomi dari gender wanita ke gender pria, peningkatan spesialisasi kegiatan, konsentrasi lahan di kalangan petani kaya dan investor kota, melebarnya kesenjangan antara kelompok kaya dan miskin, dan meningkatnya *ko-optasi* (penunjukan dan pembinaan) lembaga perdesaan bagi kepentingan program pemerintah. Setiap kali dilakukan penerapan teknologi dengan strategi yang dilembagakan, semakin banyak petani atau pekerja tani yang kehilangan kesempatan kerja karena tuntutan keterampilan dan pengetahuan teknis yang

dibutuhkan untuk menangani teknologi baru tidak dapat dipenuhi oleh mereka. Kebijakan-kebijakan teknis yang didasarkan pada tuntutan teknologi turut mempengaruhi secara negatif pemerataan dan kesempatan berpartisipasi masyarakat yang selama ini dijamin oleh norma sosial dan tata peraturan setempat sebagai suatu kelembagaan lokal.

Lembaga tradisional pendukung kegiatan produksi pada umumnya memiliki sifat pemerataan (*ekuitabilitas*) tinggi (Suradisastra, Yusron dan Saefudin, 1990<sup>a</sup>; 1990<sup>b</sup>). Lembaga tradisional tertata menurut segmen kegiatan dalam suatu pola produksi komoditas tertentu yang merupakan kebutuhan umum. Contoh klasik dalam hal ini adalah kegiatan usahatani padi yang memiliki segmen-segmen kegiatan yang dikelompokkan dalam lembaga-lembaga pelayanan jasa produksi tertentu. Akan tetapi sebagian besar lembaga pendukung kelangsungan produksi dalam usahatani padi di Indonesia telah digantikan oleh kelembagaan serupa dalam bentuk lain dan dengan orientasi lebih ke arah teknis dan ekonomi. Saat ini sangat sulit menemukan kelembagaan tata peraturan dan norma sosial yang berkaitan dengan kegiatan produksi padi yang masih memiliki tatanan lengkap. Kelembagaan terkait kegiatan produksi pertanian sekarang umumnya lebih berorientasi teknis dan ekonomi serta mengadopsi hukum dan norma serta nilai ekonomi yang sesuai dengan tuntutan pasar.

Kesempatan berpartisipasi dalam kegiatan produksi padi secara tradisional tidak mengenal pembedaan peran gender. Kelembagaan segmen kegiatan produksi tradisional lebih menitik beratkan pada kebutuhan dan keutuhan hubungan sosial masyarakat daripada tuntutan ekonomi dan volume hasil. Akan tetapi evolusi teknologi telah menggeser orientasi sosial dan secara bertahap menggantikannya menjadi kegiatan bertujuan ekonomi. Lebih jauh lagi, evolusi teknologi secara dramatis menimbulkan garis pemisah yang semakin tegas antara peran gender pria dan wanita dalam penggunaan teknologi dan posisi dalam kegiatan tertentu. Pretty (1995) mengemukakan bahwa bagi etnis Sunda dan Jawa tidak ada batasan bagi gender manapun untuk berpartisipasi dalam kegiatan panen. Ketika varietas lokal masih ditanam, kaum wanita merupakan pelaku utama panen padi dan keikutsertaan kaum pria tidak dilarang. Ikatan-ikatan padi dibawa ke rumah pemilik dan bawon dibagikan. Bawon bersifat *in-natura* dan pada masa itu berkisar antara 7 sampai 9 bagian bagi pemilik dan 1 sampai 3 bagian bagi pemanen.

Seluruh kegiatan produksi sejak pengolahan lahan sampai kepada pembagian bawon disertai dengan ritual lokal yang merupakan lembaga normatif yang harus dilaksanakan. Berbagai syarat harus dipatuhi oleh pelaksana kegiatan dalam tiap segmen kegiatan bercocok tanam. Penyimpangan terhadap lembaga norma sosial mendapat sanksi sosial. Harsojo (1999) memaparkan peran kelembagaan tradisional kegiatan pertanian di kalangan masyarakat Sunda secara rinci. Waktu panen ditetapkan oleh seorang sesepuh atau *candoli*. Sebelum memotong padi, *candoli* menetapkan syarat-syarat seperti *sawen*, *pucuk tanjeur*, *pucuk gantung*, *empos*, dan *nasi tumpeng* lengkap. Panen dilaksanakan setelah

*candoli* membaca *jampe* atau mantra dan menyemburkan air sirih ke empat penjuru angin.

Kelembagaan sosial di atas berubah secara dramatis ketika varietas padi modern berbatang pendek dan matang serentak mulai dikembangkan. Batang padi lebih mudah dipanen dengan sabit dan penggunaan ani-ani semakin ditinggalkan (Collier, Wiradi dan Soentoro, 1973; Kepas, 1984). Lembaga ritual serta teknik memotong padi secara tradisional menjadi tidak sesuai dengan sifat-sifat biologis varietas baru. Pada umumnya varietas baru berbuah lebih banyak dan memerlukan panen secara cepat karena memiliki tingkat kerontokan tinggi. Pemilik lahan dengan cepat mengadopsi sistem *tebasan* di mana tanaman padi siap panen atau gabah langsung dijual di lokasi dan pemilik serta pemanen mendapat bagian berupa uang. Dalam pelaksanaan panen *tebasan* ini, lembaga pemanen bergerak (*itinerant harvester*) yang terdiri atas kaum pria beroperasi di lokasi-lokasi yang sedang melakukan pemanenan dan mereka kembali pada keluarganya membawa uang tunai sebagai upah panen. Salah satu dampak sosial dari situasi ini adalah berubahnya struktur kelembagaan pemanen di mana sebagian besar gender wanita kehilangan peluang memperoleh pendapatan dari kegiatan panen (Suradisastra, 1999). Collier, Soentoro, Wiradi, Pasandaran, Santoso dan Stepanek (1982) mengkalkulasi partisipasi gender wanita dalam kegiatan panen yang menurun dari 65 persen dalam tahun 1920-an menjadi hanya 37 persen pada akhir dekade 1970-an. Salazar (1992) mendelineasi perhitungan Collier dan menemukan bahwa pada tahun 1970-an rata-rata sekitar 200 pemanen wanita berpartisipasi dalam kegiatan panen dalam setiap hektare sawah. Pada tahun 1990-an kegiatan panen sepenuhnya dilakukan oleh kelompok pemanen pria yang berjumlah sekitar 10-20 orang per hektare.

Dari sisi sosial, perubahan di atas merupakan suatu kerusakan tatanan kelembagaan masyarakat. Dalam kenyataannya sangat pahit bagi sebagian besar rumah tangga petani karena secara tradisional kegiatan panen di perdesaan Indonesia (Jawa) lebih merupakan suatu hubungan dan peristiwa sosial (*social affair*) yang memperkuat ikatan sosial (*social bonds*) di antara mereka. Bagi para pengamat pembangunan pertanian, perubahan di atas demikian memprihatinkannya, terutama dalam hal tersingkirnya tenaga kerja produktif wanita, sehingga Pretty (1995) dengan tajam menulis: “*bands of men increasingly became itinerant harvester, and opportunities for income generation for women fell*” (*ibid*: Pretty, 1995, p. 86).

Kepahitan sosial di atas tidak hanya dialami gender tertentu, namun setiap introduksi teknologi baru ke dalam kegiatan produktif pertanian senantiasa menimbulkan gejolak sosial dan sering merobek-robek tatanan kelembagaan lokal yang selama ini merupakan rambu-rambu kehidupan masyarakat pertanian perdesaan. Kebingungan dan kurang kemampuan masyarakat petani untuk memahami dan mengintegrasikan diri ke dalam sistem kelembagaan yang diintroduksikan pemerintah melalui berbagai program pembangunan tergambar dalam kajian Soetrisno (1982) di mana 60 persen petani padi di beberapa

lokasi Jawa Tengah mengemukakan bahwa: “*pembangunan membuat petani berada dalam posisi yang sulit*”. Hal ini dikemukakan antara lain karena mereka kurang mampu memahami kelembagaan peraturan yang diterapkan dalam pelaksanaan pembangunan sektor pertanian pada masa itu. Petani dapat memahami pentingnya menanam varietas unggul, tetapi umumnya mereka tidak mampu memahami ketatnya penerapan peraturan dan pelaksanaan kegiatan yang dilembagakan dalam upaya meningkatkan produksi.

Kelembagaan *subak* di Bali yang bertahan selama lebih dari satu millenium mengalami kerusakan sosial yang cukup parah hanya dalam kurun waktu puluhan tahun. Walaupun *subak* masih memiliki tatanan kelembagaan dalam bentuk struktur kegiatan, namun secara keseluruhan makna psikologis kelembagaan *subak* telah berubah sebagai akibat introduksi teknologi baru dalam produksi komoditas padi. *Subak* bukan hanya sekedar perkumpulan petani pengguna air atau suatu organisasi tekno-sosial. *Subak* adalah suatu lembaga organisasi kemasyarakatan yang memiliki struktur dan tujuan yang jelas serta mengembangkan tata peraturan sendiri dalam bentuk *awig-awig* dan *sima* (Suradisatra, Sejati, Supriatna dan Hidayat, 2002). Dalam tradisi Bali, masyarakat petani menempatkan diri sebagai elemen alam. Kondisi ekologi, musim dan iklim, teknologi, keterampilan dan pengetahuan, serta agama dan norma sosial dipandang sebagai suatu entitas atau kesatuan yang utuh (*entity*). Upaya harmonisasi elemen tekno-sosio-ekonomi (yang dimanifestasikan dalam bentuk kegiatan bertani) dengan ekosistem lokal, sekaligus dengan melibatkan elemen budaya keagamaan, menghasilkan kondisi keseimbangan antara unsur-unsur alam. Setiap kegiatan produktif dilaksanakan sesuai dengan dinamika musim dan iklim. Keseimbangan antara elemen produktif (tanaman, teknologi dan sumber daya manusia) dengan elemen kontra-produktif (hama pengganggu dan musim kering berkepanjangan) diupayakan dicapai dengan menyediakan peluang bagi hama pengganggu dan predator untuk hidup berdampingan. Dari sini tumbuh kegiatan penyediaan *sesajen* bagi hama pengganggu untuk mengalihkan mereka dari memangsa tanaman utama. Dalam saat yang sama predator juga diberi peluang untuk hidup dengan memangsa hama pengganggu yang berada di areal lahan *subak*. Kegiatan pertanaman pada musim kemarau panjang disesuaikan dengan kondisi dan ketersediaan air. *Mantra* atau *sesonteng* sebagai *ungkapan indeksikal* bagian ritual keagamaan diintegrasikan ke dalam setiap kegiatan segmen produktif sebagai elemen sosial psikologis untuk menahan emosi negatif yang bisa mengganggu keseimbangan elemen-elemen sosial, budaya dan ekologi tersebut (Suradisatra, Sejati, Supriatna dan Hidayat, 2002).

Dengan dijiwai oleh sumber air yang merupakan urat nadi dan jantung produksi kelompok *subak*, kelembagaan ini mampu bertahan selama kurang lebih 1100 tahun (Poffenberger dan Zurbuchen, 1980). Namun introduksi teknologi eksternal telah mengubah tata hubungan antar elemen-elemen produksi dalam kelembagaan *subak*. Penggunaan pestisida menggantikan fungsi predator, penggunaan pupuk mengubah peran ternak dalam pengolahan tradisional lahan,



kelompok pemanen lokal (*seke manyi*) kini digantikan oleh kelompok pemanen migran profesional (*migrant workers*) dari Jawa. Tata peraturan formal yang disusun oleh lembaga formal pemerintah menggantikan, atau merupakan komponen terbesar dalam *awig-awig*. *Subak* kini tidak lagi merupakan organisasi independen lokal yang melembagakan tata peraturan dan keputusan secara mandiri dengan penerapan *manajemen aspiratif* (Sumarta, 1992) yang bersifat *horizontal bottom-up*, namun berada dalam koordinasi lembaga teknis formal pemerintahan dibawah koordinasi *Sedahan Agung* (suatu posisi setingkat eselon-3 di Dinas Pekerjaan Umum tingkat kabupaten) yang menerapkan sistem manajemen vertikal koordinatif. Dalam struktur kegiatan produksi padi, kelompok-kelompok *subak* yang diketuai oleh *sedahan* dan *pekaseh* kini berorientasi pada kebijakan program pembangunan pertanian sejalan dengan kebijakan nasional. *Sangkepan* sebagai kelembagaan fasilitator pertemuan petani yang dilaksanakan setiap periode 35 hari menurut kalender tradisional Bali, kini dilaksanakan sesuai dengan program pembinaan dan penyuluhan program pemerintah (Suradisastra, Sejati, Supriatna dan Hidayat, 2002).

Contoh lain kerusakan sosial kelembagaan masyarakat adalah berubahnya nilai-nilai dan bentuk kelembagaan lokal pada masyarakat Papua. Upaya modernisasi pertanian dengan strategi sosialisasi dan penyuluhan yang gencar dalam dekade 1970-an dan 1980-an menghadapi hambatan kelembagaan norma lokal di beberapa lokasi. Etnis Dani yang bermukim di Lembah Baliem di Pegunungan Jayawijaya pernah memiliki kelembagaan *otini-tabenak*, yaitu lembaga pengaturan kemasyarakatan, termasuk kegiatan bertani ubi jalar, yang ditaati oleh anggota masyarakat setempat. Informasi yang disampaikan kepada masyarakat harus melalui kepala suku sebagai tokoh yang paling dihormati dan paling berpengaruh di lingkungan etnis Dani. Setiap kepala suku membawahi para *otini* (kepala kampung) di daerahnya. Setiap *otini* membawahi 3-4 *akuni* (kepala *keret* atau himpunan keluarga dalam satu kelompok pemukiman) di lokasi masing-masing. Setiap informasi disampaikan kepala suku kepada para *otini* dan para *otini* melanjutkannya kepada para *akuni* (Dimiyati, Suradisastra dan Taher, 1991). Di sisi lain, *Marind Anim* (orang Marind) di dataran Merauke pernah mengenal kelembagaan *sambanim* dan *pakasanim* sebagai lembaga pengatur kegiatan produktif masyarakat. *Sambanim* adalah lembaga dewan suku yang mengatur hak penggunaan lahan, menentukan waktu berburu dan berperang, dan memberikan hak guna lahan kepada *pakasanim* (kumpulan marga atau *keret*) untuk mengelola dan memanfaatkan lahan tersebut, termasuk bercocok tanam di atasnya. Akan tetapi kelembagaan tradisional pada kedua etnis Papua tersebut telah memudar eksistensi dan perannya karena digantikan oleh kelembagaan penyuluhan *koersif* yang langsung melakukan penetrasi kepada pelaksana kegiatan bertani di lokasi-lokasi produksi. Pengalaman dalam berbagai proyek pembangunan dan penyuluhan pertanian menunjukkan kurang berhasilnya kegiatan dikarenakan oleh sikap menafikan kelembagaan lokal yang berperan dalam kehidupan sosial masyarakat.

Temuan Soetrisno (1982) juga terjadi pada *stakeholder* pembangunan pertanian di Papua, yaitu bahwa mereka tidak siap untuk memahami dan menerima kelembagaan baru yang bersifat *koersif* sehingga masyarakat petani Papua juga kini “*berada dalam posisi yang sulit*” karena belum memahami strategi pembangunan sektor yang diterapkan di lingkungan sosial mereka. Etnis Dani yang hidup di wilayah pegunungan berlereng curam telah mengembangkan budaya bertanam ubi tanpa konservasi di lahan dengan kemiringan di atas 30% yang dikenal sebagai *wen-wanggawi* (Dimiyati, Suradisastra dan Taher, 1991). Kegiatan membuka lahan dan mengusahakan *wen-wanggawi* dilaksanakan oleh *keret* atau marga dan hasilnya dibagi di antara keluarga yang terlibat. Hampir seluruh etnis Papua menanam ubi jalar dalam sistem lumbung, yaitu dalam satu areal lahan dilakukan penanaman secara berurutan dalam waktu yang berdekatan sehingga panen bisa dilakukan setiap waktu. Hal ini merupakan salah satu penyebab rendahnya tingkat produksi, namun strategi ini menjamin ketersediaan ubi segar setiap saat sepanjang tahun. Kini teknik bertanam ubi jalar dianjurkan untuk dilakukan secara serentak dalam satu areal tanam untuk memudahkan pengelolaan dan kontrol penyakit serta menjamin tingkat keberhasilan. Akan tetapi di sisi lain hal ini tidak menjamin ketersediaan pangan secara berkelanjutan karena panen harus dilakukan sekaligus, sedangkan mereka belum menguasai teknik pengawetan ubi jalar disamping telah terjadinya degradasi bibit ubi jalar yang ditanam.

## **KELEMBAGAAN LOKAL DAN PENERAPAN INOVASI MODERN DI PERSIMPANGAN JALAN**

Berbagai pemikiran terkait percepatan pembangunan pertanian telah banyak dikemukakan. Dari aspek sosial banyak didengungkan pentingnya memanfaatkan *social capital* dan memberdayakan *social energy* yang pada hakekatnya tiada lain dari upaya *pemberdayaan elemen-elemen sosial kemasyarakatan* yang terdiri atas kelembagaan *sosial, norma, etika* dan *tata peraturan* yang berkaitan dengan kegiatan produktif sektor setempat (Suradisastra dan Lubis, 2000<sup>b</sup>). Pakpahan (2004) menyinggung pentingnya melakukan rekapitalisasi *social capital* guna mendorong laju pertumbuhan ekonomi sektor pertanian. Akan tetapi ternyata sangat sulit untuk menemukan informasi tentang rincian *social capital* dan *social energy* dalam pemanfaatan strategisnya untuk mendorong laju pertumbuhan sektor pertanian. Hal ini terjadi karena kelembagaan lokal atau *indigenous institution* sering dianggap sebagai “anak yatim” atau *orphan factor* (Suradisastra, 1997<sup>b</sup>) sehingga kurang diperhatikan. Sejauh ini yang dijumpai lebih banyak bertumpu pada penamaan baru seperti *kearifan lokal, indigenous knowledge, ekologi kultural*, dan berbagai terminologi lain yang sebenarnya mencakup deskripsi hal yang sama. Namun pengetahuan tentang kelembagaan non-organisasi sulit diungkap dan dikembangkan karena tersisihkan

oleh penggalian masalah lembaga organisasi pembangunan pertanian, terutama yang berkaitan dengan lembaga formal yang bersifat introduksi dan "wajib dianut" (*imposed organization*).

Terkait dengan kelembagaan lokal di atas, Suradisastra dan Lubis (2000<sup>b</sup>) berhasil melakukan deliniasi terhadap posisi dan peran ekologi kultural dalam pembangunan sub-sektor peternakan melalui penerapan bioteknologi. Dalam kasus petani Jawa, hubungan petani-ternak bukan semata-mata hubungan teknis-ekonomis, melainkan lebih berupa hubungan sosio-teknis. Posisi ternak yang unik dalam suatu keluarga petani, menyebabkan ternak lebih sering dipandang sebagai suatu komoditas sosial daripada sebagai komoditas ekonomi. Di sisi lain, ternak sapi juga merupakan saingan bagi petani dalam hal pemanfaatan lahan yang sangat terbatas (Suradisastra, Sejati dan Supriatna, 2000). Lebih jauh lagi, elemen-elemen *ekologi kultural*, karena perannya sebagai elemen pelayanan kebutuhan sosial, sering "terbekukan" dalam konteks waktu sehingga menjadi suatu dogma bagi masyarakat setempat. Dalam menghadapi situasi yang rumit seperti ini dibutuhkan suatu strategi pendekatan yang mampu menjembatani masalah teknis dan sosial dalam situasi internal keluarga petani. Dari pandangan sosiologis, kelengkapan interaksi sosio-teknis merupakan suatu konsensus sosial di mana etika, norma dan kebutuhan sosial bertemu pada suatu titik dan membentuk suatu realita sosial. Dengan demikian, dalam proses alih teknologi patut disediakan suatu ruang penyesuaian bagi teknologi untuk beradaptasi dengan *ekologi kultural* masyarakat setempat.

Dalam kaitan dengan upaya penggalian *social capital*, berbagai metode dan teknik pendekatan diterapkan. Dari berbagai metode yang diaplikasikan oleh berbagai pakar dalam berbagai kondisi kultural, Garfinkel (1967) memanfaatkan *etnometodologi* untuk menggali *ekspresi indeksikal* masyarakat, baik berupa *idiom*, sikap atau gerak (*gesture*) tubuh yang dapat diinterpretasikan sebagai sikap tertentu terhadap pembangunan sosial kemasyarakatan, termasuk pembangunan sektor. Sedangkan Turner (1974) menekankan manfaat teknik pendekatan *etnometodologi* dalam interaksi lembaga organisasi melalui pendekatan sosial dan analisis respon individu anggota organisasi yang diamati.

*Etnometodologi* terutama menekankan pemahaman atas "hal-hal yang masuk akal" dalam kehidupan sosial sehari-hari dengan tekanan pada hal-hal "yang diketahui setiap orang". Dengan demikian seorang individu dan lingkungan sosial yang diamati tidak banyak mengalami *shock* karena dicecar berbagai pertanyaan akademik dengan bahasa yang tidak mereka pahami. Sebaliknya, proses pertukaran informasi berjalan dalam jarak sosial (*social distance*) yang dekat.

Berbagai pendekatan *etnometodologi* mencakup analisis percakapan (Sacks, Schelgoff dan Jefferson, 1974), komunikasi nonverbal (Garfinkel, 1967), atau interaksi individu dalam suasana kelembagaan atau *organizational setting* (Turner, 1974). Suradisastra (1997<sup>a</sup>) menerapkan teknik komunikasi nonverbal

dan analisis percakapan terhadap *ekspresi indeksikal* masyarakat dalam mengembangkan model manajemen partisipatif Taman Nasional Gunung Halimun. Penelitian tersebut mengungkap peran peribahasa dan ungkapan-ungkapan tradisional masyarakat Sunda setempat yang sampai kini masih memainkan peran penting. Sedangkan masyarakat Hindu di Bali memiliki *mantra* sebagai suatu bagian ritual yang mencerminkan *ekspresi indeksikal* keagamaan yang dipersembahkan kepada Bhatara yang memberkahi hidup dan kegiatan sosial sehari-hari (Suradisastra, Sejati, Supriatna dan Hidayat, 2002).

Upaya penggalian dan pemanfaatan *social capital* dan *social energy* seperti yang dipikirkan Pakpahan (2004) tersebut belum dilaksanakan secara baik dalam upaya pendekatan kelembagaan dalam proses pembangunan pertanian selama beberapa dekade terakhir. Dalam dekade 1960-an sampai awal dekade 2000-an diterapkan berbagai kebijakan dan strategi pendekatan kelembagaan secara parsial guna meningkatkan produksi pangan nasional, khususnya produksi padi. Dekade 1960-an dan 1970-an diarahkan pada peningkatan produktivitas sektor dengan pembentukan dan penerapan kelembagaan sektor yang bersifat *koersif*. Lembaga *koersif* pendukung produksi pertanian dibentuk dengan pola *top-down* dan dibakukan secara nasional. Pola komunikasi dan alih teknologi lebih banyak dilakukan secara satu arah dari atas ke bawah (*top-down* atau *vertikal unilateral*) dan sangat bersifat instruktif. Pendekatan-pendekatan dan analisis terhadap pola komunikasi dan *ekspresi indeksikal* sangat sedikit, atau bahkan tidak dilakukan sama sekali. Dalam masa ini terjadi pelembagaan pola penyuluhan *delivery system* (sistem antar) yang tiada lain adalah implementasi strategi *vertikal unilateral* dalam menyampaikan informasi dan teknologi baru (Suradisastra, 2005). Substansi pembinaan dalam upaya peningkatan produksi didominasi oleh aspek teknis dan teknologi. Dalam hal ini teknologi berperan sebagai alat *koersi* untuk menjamin adopsi dan penerapannya oleh petani (Pretty, 1995). Namun demikian dalam dekade ini tercapai batas pertanaman (*cultivation frontier*) di mana potensi genetik komoditas hampir tercapai secara teknis-biologis.

Dekade 1980-an ditandai dengan pergeseran selera dan permintaan konsumen dari “permintaan terhadap komoditas” ke “permintaan terhadap produk”. Faktor kualitas produk mulai menjadi titik perhatian. Dalam dekade ini *benchmark* program pembangunan sektor masih ditekankan pada peningkatan produksi dengan pendekatan *koersif* kelembagaan pendukung, namun substansi pembinaan mulai mencakup aspek tekno-ekonomi dan sosial-budaya. Dekade ini juga ditandai dengan pencapaian swa-sembada beras pada tahun 1985.

Keberhasilan teknis-biologis yang disertai dengan peningkatan kesejahteraan petani mendorong pemerintah untuk mengembangkan strategi pendekatan lintas kelembagaan komoditas. Berbagai program pengembangan pertanian terpadu antar komoditas menandai pergeseran pendekatan pembangunan dari *single commodity approach* ke *multi commodity approach*. Strategi-strategi terkait kesesuaian ekosistem dengan komoditas yang dikembangkan semakin menonjol penggunaannya. Dengan tujuan yang kini lebih mengarah pada

peningkatan produksi dan kualitas komoditas pertanian, awal dekade 1990-an ditandai dengan upaya identifikasi tendensi panen yang dipercepat. Pencapaian ini merupakan respon terhadap dinamika permintaan konsumen yang memperhatikan kualitas produk yang dibutuhkannya.

Dalam pelaksanaan program pembangunan sektor selama 3 dekade di atas, strategi pendekatan kelembagaan *koersif* masih sangat menonjol. Namun pertengahan dekade 1990-an Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian membuka terobosan baru guna lebih mendorong laju pertumbuhan pertanian melalui pembentukan Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) di seluruh propinsi di Indonesia. Terobosan ini menandai awal upaya integrasi lembaga teknis pembangunan pertanian ke dalam konteks pembangunan daerah secara formal dengan memanfaatkan kelembagaan hukum formal, yaitu Keputusan Menteri Pertanian Nomor 798/1994 tentang organisasi dan tata kerja BPTP, LPTP dan IP2TP yang tersebar di seluruh Indonesia. Dalam hierarki yang lebih tinggi namun lebih bersifat kewilayahan dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25/2000 dan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disempurnakan dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 perihal otonomi daerah. Ketiga kebijakan ini merupakan lembaga hukum yang menguatkan penyusunan dan tindakan kebijaksanaan teknis kelembagaan dan pelaksanaan di seluruh hierarki teknis administratif yang berwenang mengimplementasikannya, termasuk di dalamnya kelembagaan sektor pertanian.

Konsekuensi sikap di atas adalah bahwa lembaga pembangunan pertanian yang berinduk pada lembaga sektor nasional harus menyesuaikan rencana dan strategi pembangunan sektor ke dalam pola pikir dan tujuan pembangunan daerah. Sejalan dengan perubahan paradigma manajemen, pola dan strategi pendekatan kelembagaan pembangunan sektor pertanian seyogyanya bergeser dari sifat *koersif* dan instruktif ke pendekatan kelembagaan *aspiratif bilateral*. Pola pendekatan ini telah diimplementasikan dalam proses alih teknologi pertanian dalam upaya peningkatan produktivitas sektor, antara lain dalam bentuk penyuluhan akuisisi (*acquisition system*). Keragaman iklim dan atmosfer pembangunan daerah juga membuka peluang bagi lembaga pembangunan pertanian untuk berimprovisasi mengembangkan strategi pendekatan yang sesuai dengan kondisi spesifik lokasi. Di sisi lain, lembaga pembangunan pertanian harus memahami dan mendalami eksistensi dan peran kelembagaan pembangunan daerah, baik lembaga organisasi formal dan non-formal, maupun lembaga norma dan tata peraturan serta kelembagaan sosial setempat.

Upaya penyempurnaan kelembagaan pembangunan pertanian selama ini lebih menekankan penyempurnaan struktur daripada penyempurnaan strategi dan kinerja. Walaupun hal ini dapat dipahami, tetapi akan lebih menantang bila dilakukan upaya peningkatan kinerja dan pencapaian pada elemen-elemen dalam struktur kelembagaan yang berperan dalam setiap langkah pembangunan sektor. Dengan asumsi bahwa setiap peraturan dan undang-undang terkait pembangunan sektor pertanian memiliki tujuan mulia, tidak salah bila kinerja kelembagaan

pelaksana juga ditingkatkan kualitasnya dan diukur produktivitasnya yang berkaitan dengan pencapaian kuantitatif dan kualitatif sektor. Sikap “enggan” yang sering ditunjukkan dalam mengevaluasi kinerja lembaga struktural berikut pelaksana kebijakan sudah waktunya ditinggalkan. Reformasi kelembagaan pembangunan pertanian tidak hanya berupa perampingan atau pengembangan struktur kelembagaan seperti pembentukan BPTP dan kelembagaan lain, namun juga pemberdayaan kelembagaan masyarakat petani sebagai *stakeholder* utama pembangunan sektor pertanian.

Dengan mempertimbangkan *trend* pembangunan daerah yang sangat beragam arah dan tujuannya serta bersifat spesifik lokasi, dekade paruh kedua 2000-2010 merupakan tantangan sekaligus peluang strategis bagi lembaga penelitian dan pengkajian teknologi pertanian untuk menempatkan dan mengokohkan posisi lembaga penelitian dan pengkajian sebagai elemen penting pembangunan daerah. Dalam hal ini diperlukan integrasi paradigma kebijakan penelitian kelembagaan ke dalam konteks otonomi daerah dengan memanfaatkan seluruh celah peluang, antara lain kondisi lingkungan sosial (*social atmosphere*) dan tatanan sosial (*social setting*) kemasyarakatan, kondisi kelembagaan norma dan etika hubungan kerja, serta eksistensi kelembagaan tata peraturan dan hukum formal. Secara politis, beberapa kelembagaan hukum dan kebijakan yang mendukung upaya integrasi kebijakan dan alih teknologi di daerah antara lain adalah:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
2. Undang Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 20/2005 tentang Alih Teknologi Kekayaan Intelektual Serta Hasil Penelitian dan Pengembangan oleh Perguruan Tinggi dan Lembaga Penelitian dan Pengembangan.
4. Peraturan Pemerintah nomor 7/2005 Bab 22 tentang Peningkatan Kemampuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

Implikasi keberadaan kelembagaan hukum formal seperti di atas adalah bertambahnya beban lembaga dan individu penelitian pertanian di tingkat operasional daerah. Pengalaman masa lalu menunjukkan terjadinya ketidak selarasan arah dan kegiatan penelitian di tingkat daerah yang disebabkan oleh berbedanya pandangan dan interpretasi terhadap kepentingan pembangunan karena berbedanya pemahaman atas kelembagaan hukum formal dan etika yang berlaku di daerah. Pemahaman atas lembaga norma, etika dan budaya setempat sering terabaikan karena beban teknis kegiatan yang cukup berat.

Kondisi seperti di atas hendaknya diterima sebagai suatu “tantangan yang menggairahkan” dalam upaya mengintegrasikan arah dan kegiatan penelitian ke dalam konteks daerah otonom. Konsekuensi terbesar dari tantangan tersebut adalah upaya memahami kaitan kelembagaan hukum formal serta lembaga tata

peraturan dan norma sosial lokal dengan strategi terapan penelitian dan kepentingan daerah, sekaligus mencari celah penetrasi (*entry point*) lembaga penelitian ke dalam konteks kelembagaan daerah yang bersifat lintas sektor. Pendekatan *aspiratif bilateral* antara pelaksana kebijakan dan *stakeholder* pembangunan sektor selayaknya dikembangkan menjadi pendekatan *aspiratif multi-lateral*. Penyesuaian strategi pendekatan ini sangat penting karena dalam konteks pembangunan daerah, lembaga dan organisasi penelitian sektor pertanian tidak lagi menghadapi petani sebagai *end-user* teknologi, namun juga secara sejajar berinteraksi dengan kelembagaan sektor lain yang berada dalam sistem dan tatalaksana pemerintahan yang sama.

### **PENYIKAPAN OTONOMI DAERAH DAN DAMPAKNYA TERHADAP EKSISTENSI KELEMBAGAAN LOKAL**

Era otonomi daerah membawa konsekuensi dan tantangan tersendiri terhadap kemampuan beradaptasi kelembagaan pertanian, terutama yang berupa tantangan penelitian integratif sektor ke dalam konteks pembangunan daerah otonom. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom di bidang Pertanian, yang dirinci dalam pasal 3 ayat 5 (sub-ayat a s/d sub-ayat p) tentang kewenangan propinsi, memiliki beberapa hal yang sangat “menggigit”, antara lain:

1. Ayat 5 (d): “Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia aparat pertanian teknis fungsional, keterampilan dan diklat kejuruan tingkat menengah”;
2. Ayat 5 (f): “Penyediaan dukungan kerja sama antar Kabupaten/Kota dalam sektor pertanian”, dan
3. Ayat 5 (i): “Penetapan kawasan pertanian terpadu berdasarkan kesepakatan dengan Kabupaten/Kota”.

Ketiga sub-ayat tersebut dapat diposisikan sebagai peluang integrasi kegiatan pembangunan sektor pertanian, sekaligus sebagai *entry-point* keterlibatan lembaga penelitian ke dalam strategi pembangunan daerah otonom. Akumulasi informasi empirik yang dimiliki lembaga penelitian pertanian di hierarki pusat dan daerah merupakan sumber daya besar dalam penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia. Selain itu dukungan kerja sama antar pemerintah daerah memberikan peluang lebih jauh lagi kepada lembaga penelitian dan pengembangan guna berkiprah dalam penyusunan kebijakan pembangunan sektor. Lebih jauh lagi ayat 5 (i) membuka celah masuk bagi gagasan baru dalam pengembangan dan implementasi program pembangunan dan pengembangan kawasan pertanian terpadu. Keseluruhan peluang ini selayaknya dimanfaatkan

dengan baik, terarah dan terencana serta dilaksanakan sesuai dengan kondisi ekosistem dan selaras dengan kondisi sosial-budaya serta situasi politik lokal.

Secara rinci PP No.25/2000 dalam Pasal 2 Ayat (3) butir 1 mencantumkan pengelompokan kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom di sektor pertanian, dan Pasal 3 Ayat (5) butir 1 mencantumkan pengelompokan kewenangan Propinsi. Kewenangan pemerintah daerah menjadi lebih kuat setelah dilakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagaimana dirinci dalam Pasal 1, ayat 5 s/d ayat 8.

Patut dipahami ayat-ayat tersebut memiliki interpretasi subyektif bagi kelompok penguasa daerah otonom, sehingga dapat saja terjadi perbedaan pengertian antara dua atau lebih pihak yang berbeda. Pasal 1 ayat 5 dan 6 memberi peluang bagi daerah untuk menggunakan hak dan wewenangnya dalam pembangunan daerah. Hal ini ditegaskan lagi dalam ayat 7 dan 8 yang menegaskan kewenangan daerah sejalan dengan azas desentralisasi dan dekonsentrasi. Namun terlepas dari segala prasangka dan argumen lain terhadap otonomi daerah, kondisi sistem pemerintahan daerah dan kebijakan pembangunan daerah otonom seyogyanya dihadapi sebagai tantangan positif guna mencari celah untuk mengintegrasikan program pembangunan pertanian ke dalam konteks pembangunan daerah. Perubahan paradigma manajemen pemerintahan otonom layak direspon secara positif oleh lembaga pembangunan pertanian dengan upaya penyesuaian strategi dan integrasi kelembagaan pertanian serta teknik penetrasi program pembangunan pertanian ke dalam program pembangunan daerah.

Harus disadari bahwa selama ini manajemen pembangunan pertanian merupakan implementasi *paradigma sentralisasi* pembangunan nasional yang dimanifestasikan dalam bentuk kebijaksanaan pembangunan pertanian oleh lembaga eksekutif dan lembaga-lembaga teknis, termasuk lembaga penelitian, di tingkat pusat dan daerah yang merupakan pelaksana kebijaksanaan pusat. Dalam era otonomi dan dengan kekuatan wewenang daerah, *sentralisasi* berubah menjadi *desentralisasi* dalam konteks pengelolaan wilayah, keuangan dan proses pengambilan keputusan (Suradisastra, 2000). Pola pikir dan manajemen berorientasi pusat bergeser menjadi pola pikir dan manajemen pengambilan keputusan yang bersifat spesifik wilayah, baik secara teknis dan ekonomi, maupun secara sosio-kultural sehingga proses dan manajemen pengambilan keputusan akan melibatkan seluruh komponen pembangunan, termasuk masyarakat adat. Pergeseran paradigma ini juga membawa perubahan terhadap pola dan strategi operasional kelembagaan pertanian yang beroperasi di daerah. Keragaman potensi daerah dan gaya manajemen pembangunan wilayah serta teknik penyusunan prioritas pembangunan sektor harus dipahami oleh lembaga pembangunan pertanian. Hal ini merupakan implikasi tantangan besar yang harus dijawab secara lugas oleh lembaga-lembaga pendukung pembangunan pertanian di daerah.

Dari sisi kebutuhan sumber daya manusia terjadi perubahan tuntutan sumber daya manusia yang menggeser manajemen *kuantitatif berbasis material* ke



sifat *kualitatif berpengetahuan* (Suradisastra, 2000). Sumber daya manusia yang diandalkan untuk kepentingan pembangunan sektor tidak lagi bertumpu pada kuantitas sehingga cenderung mengembangkan proyek-proyek pembangunan padat-karya, namun bergeser ke arah sumber daya manusia berpengetahuan dan berkemampuan untuk pembangunan sektor pertanian. Dalam konteks seperti ini, lembaga penelitian dan pengkajian teknologi pertanian yang memiliki sumber daya manusia berkualitas harus mampu memposisikan diri secara strategis sehingga eksistensinya bukan lagi sebagai lembaga *suplementer* yang kehadirannya kurang dirasakan signifikansinya bagi daerah, namun sebagai lembaga pembangunan yang bersifat *komplementer* yang kehadiran dan perannya dibutuhkan daerah. Dampak strategisnya adalah lembaga pembangunan pertanian yang beroperasi di tingkat otonom harus mampu berimprovisasi dalam mengembangkan sistem manajemen kelembagaan dan strategi operasional kelembagaan itu sendiri. Di titik inilah lembaga penelitian pertanian daerah harus membaca situasi diikuti oleh upaya integrasi kelembagaan ke dalam sistem pembangunan kewilayahan.

Dari sisi kebutuhan sumber daya manusia, kelembagaan organisasi penelitian dan pengkajian yang memiliki sumber daya manusia berkualitas hendaknya mampu memanfaatkan PP Nomor 20/2005 pasal 29 (butir d dan e), yang berbunyi: “*Pelayanan jasa ilmu pengetahuan dan teknologi dapat dilaksanakan dalam bentuk (d) pendidikan dan pelatihan, dan/atau (e) bentuk-bentuk interaksi antara penyedia dan pengguna jasa ilmu pengetahuan dan teknologi*”. Acuan hukum ini hendaknya dipandang sebagai peluang yang dapat, dan **harus**, dimanfaatkan oleh lembaga penelitian dan pengkajian di daerah. Dengan fakta bahwa lembaga penelitian sektor di tingkat daerah memiliki sumber daya manusia dan fasilitas bernilai akademik memadai, wajar bila kelembagaan ini menjadi penggerak pembangunan daerah otonom.

Peluang di atas didukung oleh pasal 36 dalam PP Nomor 20/2005 yang menyangkut pembiayaan sebagai berikut: “*Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dapat membiayai pelaksanaan alih teknologi kekayaan intelektual serta hasil kegiatan penelitian dan pengembangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”. Pasal 38 ini merupakan tantangan bagi kelembagaan sektor guna meraih biaya pendidikan, pelatihan dan penerapan teknologi sebagai bagian dari alih teknologi kekayaan intelektual yang bermanfaat bagi pembangunan sektor di daerah.

Salah satu titik lemah lembaga penelitian sektor adalah kurang jeli dalam memanfaatkan pendekatan yang bersifat politis dan kebijakan daerah. Hal ini antara lain disebabkan oleh terlalu terfokusnya pemikiran pada aspek teknis dan ekonomi dalam upaya pengembangan teknologi dan proses alih teknologi dalam suasana sosial-budaya konvensional. Sangat jarang pendekatan berbau politis dilakukan oleh lembaga penelitian sektor di tingkat daerah, padahal hasil-hasil penelitian dan pengembangan merupakan masukan ilmiah yang penting dalam penyusunan kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di hierarki

otonom. Hal ini secara gamblang didelineasi dalam Peraturan Pemerintah nomor 7/2005 Bab 22 tentang Peningkatan Kemampuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Sub-Bab D.1.6: “*Penelitian dan pengembangan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya, hukum dan lain-lain sebagai masukan ilmiah dalam penyusunan kebijakan pemerintah (policy-linked science)*”.

Seluruh kondisi di atas menuntut dikembangkannya paradigma pendekatan dan strategi penelitian di tingkat daerah yang disesuaikan dengan kondisi setempat. Aspek-aspek formal hukum dan tata peraturan, aspek teknis dan teknologi, ekonomi dan sosial budaya hendaknya dipahami dan diintegrasikan secara baik dan berimbang sesuai dengan karakteristik wilayah kegiatan serta tujuan pembangunan setempat. Pendekatan wilayah dengan zonasi agro-ekosistem spesifik wilayah (Suradisastra, Yusron dan Saefudin, 1990<sup>a</sup>, 1990<sup>b</sup>) kini merupakan suatu strategi yang lebih mendekati sasaran yang telah diadopsi oleh lembaga penelitian dan pengkajian di tingkat operasional daerah. Lebih jauh lagi tidak hanya aspek sosio-politis dan kultural dari berbagai landasan hukum dan peraturan yang dapat dimanfaatkan sebagai *entry-point* strategi pembangunan kewilayahan, namun juga perlu dipahami kondisi sosio-teknis dan budaya masyarakat dan wilayah (Suradisastra, 1997<sup>c</sup>; Suradisastra dan Lubis, 2000<sup>a</sup>) di mana lembaga penelitian dan pengembangan sektor beroperasi. Hal ini merupakan tantangan bagi pengembangan strategi pendekatan terapan yang bersifat multi-aspek dan multi-sektor.

Adalah penting bagi lembaga penelitian dan pengembangan sektor untuk memahami secara mendalam kondisi dan elemen-elemen sosial kemasyarakatan yang memiliki potensi positif sebagai penggerak atau pendorong laju adopsi-inovasi teknologi. Metode, teknik dan strategi komunikasi dan pendekatan *stakeholder* pembangunan pertanian hendaknya disesuaikan dengan kondisi *ekologi kultural* masyarakat (Suradisastra dan Lubis, 2000<sup>b</sup>) sekaligus memanfaatkan elemen *social interplay* (Suradisastra, 2005) di lingkungan tersebut. Memahami kondisi demikian akan menentukan posisi *entry-point* kegiatan sekaligus menentukan karakteristik strategi pembangunan yang sejalan dengan kondisi tekno-sosio-ekonomi setempat. Lebih jauh lagi metode dan strategi pendekatan pembangunan harus mampu menembus daya lenting sosial (*social resilience*) masyarakat setempat dan mampu menggugah minat mereka untuk berpartisipasi dalam program pembangunan sektor (Suradisastra, 2005).

Patut diingat bahwa perubahan paradigma pembangunan dalam era otonomi menimbulkan berbagai kontradiksi. Paradigma pembangunan spesifik lokasi di satu sisi memberdayakan dan mengembangkan kelembagaan baru. Di sisi yang berseberangan, paradigma ini mengubah, mengerdilkan, atau bahkan membunuh peran kelembagaan lokal. Dampak perubahan paradigma terhadap arah dan tingkat pemanfaatan sumber daya kelembagaan lokal, termasuk lembaga organisasi penelitian dan diseminasi teknologi pertanian, sangat besar. Kondisi ini selayaknya dihadapi dengan upaya mengembangkan berbagai alternatif strategi teknis yang disesuaikan dengan visi dan kondisi wilayah pembangunan setempat.

Dalam era otonomi daerah, *koersi* kelembagaan organisasi masih merupakan salah satu ciri pendekatan vertikal. *Koersi* kelembagaan tingkat otonom diterapkan guna menyesuaikan posisi, peran dan fungsi kelembagaan yang bersangkutan dengan tujuan memaksimalkan pembangunan daerah. Dalam hal ini terjadi fenomena pengembangan *state-imposed organization* yang disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan wilayah otonom. Penerapan *state-imposed organization* seperti melebur atau merampingkan kelembagaan organisasi formal dinas-dinas teknis di tingkat otonom, secara langsung atau tidak langsung, terasa atau tidak terasa, telah mengubah, mengkerdilkan, atau melumpuhkan kelembagaan tertentu. Namun tidak dapat disangkal bahwa kelembagaan organisasi yang baru juga dapat meningkatkan efisiensi dan kinerja kelembagaan ke arah yang lebih baik. Fenomena yang beragam tersebut sangat erat kaitannya dengan strategi pembangunan dan manajemen otonom yang dianut setiap daerah. Sebagai contoh, peleburan berbagai kelembagaan dinas pertanian tanaman pangan, peternakan, perikanan, perkebunan, dan lain-lain menjadi satu lembaga organisasi dinas baru yang memayungi sub-sub sektor tersebut secara positif memudahkan koordinasi dan pengendalian serta manajemen yang lebih terbuka serta peningkatan efisiensi biaya pembangunan. Namun di sisi lain terjadi “pengerdilan” organisasi yang turun hierarki administratifnya dan berdampak pada penurunan eselon para pejabat anggota kelembagaan tersebut.

Dinamika perubahan kelembagaan organisasi formal di atas merupakan dampak kehadiran dan penerapan undang-undang otonomi daerah, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan berbagai kelembagaan hukum formal lain. Lembaga tata peraturan formal ini turut pula mengubah posisi dan peran kelembagaan tata peraturan lokal dan tradisional. Secara administratif sering terjadi peleburan dan “isolasi” lembaga kepemimpinan lokal sebagai dampak introduksi lembaga kepemimpinan yang disesuaikan dengan kebutuhan administrasi pemerintahan (*state-imposed leadership*). Lembaga kepemimpinan lokal (*local leaders*) seperti *lurah*, *fetor*, *pah-tuaf*, *ondoafie* dan lain-lain, banyak digantikan oleh lembaga kepala desa yang bersifat formal. Lembaga kepemimpinan lokal bersifat non-formal dan merupakan posisi yang diakui secara sosial dalam suatu komunitas (*socially recognized position*). Sebaliknya, lembaga kepala desa dipilih secara formal dan secara berkala oleh masyarakat setempat. Posisi *local leaders* tidak menuntut persyaratan-persyaratan administratif formal seperti usia dan pendidikan. Sebaliknya, posisi kelembagaan kepala desa menuntut berbagai syarat administrasi sesuai dengan peraturan pemerintah atau lembaga hukum formal. Hal serupa terjadi juga dalam aspek teknis pertanian. Posisi lembaga *ulu-ulu*, *mayor*, atau *mantri cai* yang mengawasi pembagian air untuk kepentingan usahatani tingkat desa, kini digantikan oleh lembaga organisasi kelompok petani pengguna air (*mitra cai*) yang merupakan suatu *imposed institution*.

Dalam kondisi seperti di atas, lembaga kepemimpinan lokal tetap bertahan atau dipertahankan walaupun tidak memiliki posisi dan kekuatan administratif

formal. Peran *ondoafie*, *punduh*, *fetor*, dan berbagai pemimpin lokal di berbagai wilayah di Indonesia kini mengisi kekosongan komunikasi atau *vakum* yang terjadi antara peran pemimpin formal dengan masyarakat. Para pemimpin lokal bertindak sebagai *cultural broker* (Mansurnoor, 1995) atau *mediator* antara komunitas lokal dengan pihak luar. Namun patut diingat bahwa dalam menggerakkan kelompok masyarakat diperlukan pemahaman akan pola interaksi sosial-kelembagaan antara individu dengan kelompok sebagai wadah atau kelembagaan masyarakat (Suradisastra, Sejati, dan Supriatna, 2001). Interaksi sosial-kelembagaan ini menggambarkan kekuatan kohesi kelembagaan dalam mengayomi anggotanya. Komponen kohesi kelompok atau lembaga organisasi masyarakat terdiri atas: (a) daya tarik penampilan dan kinerja kelembagaan, dan (b) daya tarik keuntungan sebagai anggota kelembagaan. Kelembagaan pengembangan pertanian harus mampu memahami, mengkaji, mengembangkan dan mengimplementasikan metode dan strategi terkait pengembangan daya tarik kelembagaan dan keanggotaan lembaga yang beroperasi di wilayah spesifik tersebut.

Setiap metode dan strategi pendekatan wilayah senantiasa berinteraksi dengan lingkungan sosial, kultural dan budaya di mana proses pendekatan berlangsung. Kondisi yang dipaparkan di atas menunjukkan bahwa sebagian besar interaksi metode dan strategi pembangunan otonom mempengaruhi eksistensi, posisi dan peran kelembagaan lokal secara negatif. Kini sangat sulit untuk menjumpai, memberdayakan, atau mengembangkan kelembagaan lokal yang pernah berperan dalam pembangunan sosial masyarakat karena telah tergeser oleh kelembagaan baru yang lebih berorientasi pada pembangunan ekonomi melalui pendekatan teknis dan teknologi. Dalam menyikapi kondisi ini diperlukan pemahaman dan penguasaan yang mendalam guna memanfaatkan, memobilisasi dan memadukan potensi kelembagaan lokal dengan kelembagaan yang dibentuk pemerintah (*state-imposed institution*) menjadi suatu alat percepatan pembangunan pertanian spesifik lokasi.

Hambatan fisik dan ekologis dalam upaya introduksi *state-imposed institution* umumnya dapat diatasi dengan relatif mudah, tetapi hambatan sosial-budaya jauh lebih sulit untuk dikendalikan. Konsekuensinya adalah bila *state-imposed institution* tidak dapat diterapkan, maka terbuka peluang memberdayakan *self-imposed institution* atau mengembangkan kelembagaan baru yang memiliki keseimbangan elemen-elemen *state-imposed institution* dan *self-imposed institution*.

Pada umumnya hanya sedikit komunikator lapangan dan ilmuwan peneliti yang memahami dan menguasai *peta sosial* atau *peta kultural stakeholder* pembangunan di mana kelembagaan merupakan salah satu elemen penting dalam budaya atau kultur masyarakat. Kelemahan ini membuat para penerap kebijakan kelembagaan mengalami kesulitan untuk mengintegrasikan kelembagaan peraturan formal ke dalam kelembagaan lokal sehingga masyarakat mampu memahami dan menerimanya. Padahal budaya atau kultur adalah suatu perilaku yang dipelajari (*learned behavior*). Manusia belajar untuk mengkonsumsi pangan tertentu, berpakaian dalam cara tertentu, berbicara dan berkomunikasi dalam bahasa dan

dialek tertentu, berbagi peran dan status, membedakan peran gender, dan sebagainya. Penguasaan dan pemanfaatan budaya yang dipelajari seperti di atas sangat membantu proses pendekatan dan penerapan strategi pembangunan sektor dalam berbagai kondisi spesifik lokasi. *Ungkapan indeksikal* etnis Minangkabau dalam *idiom* “di kandang kambing mengembik, di kandang harimau mengaum” mencerminkan pentingnya memahami kultur lokal.

## STRATEGI REVITALISASI KELEMBAGAAN SEBAGAI PISAU BEDAH PERCEPATAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

### Makna dan Masalah Pendekatan Kelembagaan

Butir-butir yang dipaparkan dalam bab terdahulu menunjukkan bahwa kelembagaan, baik dalam bentuk organisasi atau institusi, merupakan elemen sosial yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan penetrasi program dan pelaksanaan pembangunan sektor. Telah dibahas pula perlunya pemahaman mendalam tentang peran dan fungsi suatu kelembagaan dalam tatanan sosial masyarakat di mana suatu kegiatan dilaksanakan. Harus dipahami pula perbedaan efektifitas penetrasi gagasan ke dalam kelembagaan yang bersifat individual (*local leaders*) dengan organisasi, tata peraturan dan hukum formal, serta lembaga norma dan budaya masyarakat.

Sebuah contoh klasik penetrasi kelembagaan lokal adalah integrasi usaha pertanian dalam *manorial agriculture system* di Inggris pada abad pertengahan (Pretty, 1990). Pada hakekatnya *manorial system* ini tidak lain daripada sistem *inti-plasma* di mana para petani mengerjakan lahan masing-masing sebagai plasma dengan manajemen dan teknologi yang disediakan pertanian inti (*manor estate*). Kelompok tuan tanah dengan cermat memahami dan memanfaatkan secara baik budaya partisipasi masyarakat yang bertani di sekitar *manor* mereka, serta memfasilitasinya dengan teknologi dan bimbingan yang diperlukan. Begitu kuatnya penguasaan pengetahuan dan pemanfaatan budaya masyarakat petani tersebut sehingga *manorial agriculture system* ini mampu bertahan selama 700 tahun. Dengan memanfaatkan *participative spirit* para petani sebagai *moral fiber* masyarakat, para tuan tanah berangsur-angsur mengubah status kelembagaan norma setempat menjadi hukum formal untuk tujuan ekonomi dan efisiensi usaha. Komunitas tuan tanah ini dengan cerdas memperkenalkan lembaga tata peraturan (*imposed norms*) yang diintegrasikan secara halus ke dalam sistem sosial yang tengah berjalan. Contoh kelembagaan norma baru tersebut antara lain adalah proses pengambilan keputusan terkait kegiatan pertanian hanya dilaksanakan oleh kelembagaan desa yang bersifat komunal. Individu petani yang bersikap *over-consume* atau *under-invest* dikenakan sangsi komunal. Sangsi-sangsi tersebut merupakan kelembagaan introduksi yang mementingkan ketahanan produksi dan efisiensi bertani saat itu. Beberapa kelembagaan tradisional diubah menjadi

berstatus hukum formal dan diberlakukan antara tahun 1150-1400. Contoh pelebagaan norma lokal menjadi undang-undang setempat antara lain adalah: pembatasan penggembalaan (*stocking rate*) ternak sapi, larangan penjualan pupuk kandang ke luar desa, pembatasan yang ketat terhadap penebangan pohon dan pembatasan penggunaan kayu bakar, larangan mengotori sumber air dengan kotoran manusia dan hewan atau jeroan hewan dan sisa-sisa serat, dan lain-lain.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa pelebagaan norma dan tata peraturan lokal serta hukum formal mampu mengantisipasi kegiatan dan aktifitas *stakeholder* yang kurang bijak dalam memanfaatkan sumber daya lokal, sekaligus membuka celah untuk mengembangkan kontrol dan penggunaan sumber daya secara berkelanjutan. Kunci keberhasilan sistem di atas adalah penguasaan dan kemampuan mengembangkan dan memanfaatkan sikap dan tingkat partisipasi masyarakat petani yang bergabung dalam *manorial system* tersebut. Keberhasilan *manorial system* tersebut berpangkal pada tindak kolektif (*collective action*) kelompok dan masyarakat petani, dan bukan karena tindak individu petani dalam sistem tersebut.

Sikap kolektif sebagai suatu kesatuan kini merupakan tantangan tersendiri bagi para pelaksana pembangunan pertanian. Hanya dengan memahami sikap individu dalam upaya penetrasi gagasan pembangunan sektor tidak sepenuhnya menjamin keberhasilan pembangunan. Memahami dan memanfaatkan secara tepat sifat-sifat komunal dan *social capital* lain akan lebih memberikan dampak yang diharapkan. Bromley (1993) mengemukakan bahwa efektifitas tindakan kolektif lokal disebabkan karena “*they permit us to carry on our daily lives with a minimum of repetition and costly negotiations*”. Dengan kata lain, kelembagaan lokal menetapkan norma tertentu yang diterima dan secara otomatis dilaksanakan oleh anggota masyarakat tanpa harus meminta *approval* dari lingkungan sosial sekitarnya. Orstrom (1990) dan Roling (1994) menyinggung pentingnya pendekatan sosial secara *organik* yang diselaraskan dengan norma dan kebiasaan masyarakat secara bertahap sehingga tidak menimbulkan pergesekan nilai yang dapat berdampak negatif.

Upaya memanfaatkan kelembagaan lokal dalam kegiatan penelitian dan pengembangan sektor sering bergesekan dengan pengertian terminologi “lokal” semata-mata sebagai sesuatu yang tidak bersifat nasional. Namun sesungguhnya makna lokal dalam lingkup wilayah menyediakan dasar bagi suatu tindak kolektif masyarakat, celah untuk membangun konsensus, awal untuk melaksanakan koordinasi, serta menghimpun, menganalisis dan mengevaluasi informasi (Uphoff, 1992<sup>a</sup>). Seluruh tindak kolektif tersebut tidak terjadi dengan sendirinya, namun memerlukan kehadiran dan rangsangan kelembagaan tertentu di tingkat lokal dan secara berangsur-angsur berkembang ke hierarki yang lebih luas.

Di lingkungan masyarakat perdesaan, individu anggota masyarakat saling mengenal satu sama lain. Kondisi ini merupakan suatu peluang untuk melakukan tindak kolektif dan saling membantu, serta untuk memobilisir sumber daya yang

dibutuhkan secara komunal. Kasus yang mirip dengan pemanfaatan lembaga komunal desa dalam *manorial system* di atas antara lain adalah lembaga *sangkanan* di lingkungan komunitas petani Bali (Suradisastra, Sejati, Supriatna dan Hidayat, 2002). Lembaga organisasi *subak* di Bali memberikan sanksi sosial bagi anggota *subak* yang melakukan tindakan *under-invest* sehingga menyebabkan kelancaran kegiatan usahatani terhambat. Contoh tindakan *under-invest* antara lain adalah keterlambatan atau tidak melakukan kegiatan pembasmian hama, atau tidak melakukan pemupukan sehingga penyebaran hama penyakit meluas sehingga menimbulkan *kejomplangan* produktivitas lahan di antara anggota *subak* tersebut.

Pendekatan parsial dalam pembangunan pertanian umumnya menimbulkan persaingan dan ketidak-seimbangan kelembagaan (*institutional competition and imbalance*). Hal ini merupakan penghambat besar dalam upaya integrasi kelembagaan ke dalam strategi pendekatan kewilayahan secara terpadu. Walaupun potensi kelembagaan lokal yang memiliki potensi dan energi membangun hampir tidak terbatas, akan tetapi minat memanfaatkan pendekatan kelembagaan relatif rendah. Kelembagaan tata peraturan, kebijakan dan rencana penelitian serta pengembangan iptek pada umumnya dikembangkan oleh lembaga organisasi sektor untuk kepentingan pembangunan sektor tersebut. Pelaksanaan dan evaluasi kebijakannya juga dilaksanakan oleh lembaga yang bersangkutan atau oleh lembaga lain yang berada dalam posisi pengawas dan berstatus struktural yang terkait secara formal dan dengan tugas dan fungsi yang jelas. Hampir tidak pernah terjadi pengkajian terhadap manfaat pendekatan kelembagaan organisasi pertanian formal dilaksanakan oleh suatu lembaga yang bernaung dalam lembaga sektor yang sama. Hal ini menjadikan salah satu penyebab sulitnya mengembangkan strategi pendekatan kelembagaan formal struktural secara lebih obyektif karena berbagai hambatan teknis dan berbagai aturan kedinasan. Kondisi ini ditengarai sebagai dampak sistem pengelolaan (*management system*) yang kurang efisien (*under managed*) sebagaimana dikemukakan oleh Firdausy (2006). Pernyataan Firdausy ini sejalan dengan sinyalemen yang dikemukakan dalam Bab Pendahuluan tentang pentingnya pendekatan kelembagaan yang bersifat *aspiratif* secara lintas hierarki dan lintas struktur kelembagaan, baik lembaga sektor maupun lembaga lintas sektor.

Walaupun terdapat perbedaan dalam struktur dan substansi antara kelembagaan organisasi dan lembaga norma dan peraturan, serta antara kelembagaan formal dan non-formal, namun secara umum setiap upaya penguatan kelembagaan selayaknya tetap berada dalam rambu-rambu lembaga peraturan dan norma yang berlaku. Perbedaan yang terjadi terutama pada strategi dan teknik pendekatan spesifik dalam upaya pemahaman, pendalaman dan pemanfaatan kelembagaan di hierarki tertentu. Penguatan kelembagaan komunitas petani lokal dan pendekatan kelembagaan formal terstruktur memiliki resiko yang berbeda bagi pelaksana kegiatan. Upaya penguatan lembaga lokal kemasyarakatan, baik lembaga organisasi maupun lembaga tata peraturan dihadapkan pada resiko sosial berupa sanksi kelembagaan norma dan nilai lokal. Sanksi lokal yang diberikan

umumnya dapat dipenuhi oleh pelanggar aturan tersebut. Sebagai contoh di Papua adalah upaya penyuluhan dengan memasuki lahan usahatani tanpa izin pemiliknya (*trespassing*) dapat dikenakan denda sesuai dengan norma sosial setempat.

Komunitas lokal lebih menerima (*receptive*) terhadap pendatang asing sejauh perilaku sosial mereka tidak menyinggung nilai-nilai setempat. Di sisi lain, lembaga organisasi formal memiliki tata peraturan dan norma hukum terstruktur dan lebih bersifat eksklusif sehingga memiliki *ekuitabilitas* relatif rendah dalam arti tidak setiap orang bisa bergabung ke dalamnya. Guna mendekati lembaga organisasi formal tersebut diperlukan langkah-langkah formal sesuai dengan lembaga tata peraturan yang berlaku. Dalam hal ini sangat penting untuk memahami tipologi kelembagaan, fungsi dan strategi pemanfaatannya untuk kepentingan pembangunan sektor.

Kebijakan pengembangan pertanian di Indonesia didukung oleh pendekatan-pendekatan yang melibatkan teknologi dan perhitungan ekonomi secara rinci. Peta sosio-kultural dan kondisi sosial kelembagaan lokal sangat jarang dijamah dan kurang diberdayakan untuk mempercepat proses alih teknologi pada komunitas petani. Padahal kelambatan atau kegagalan adopsi dan inovasi teknologi pertanian lebih banyak disebabkan oleh faktor manusia pengguna teknologi tersebut. Memahami pengetahuan dan keterampilan serta pengalaman mitra pembangunan (*stakeholder*) usahatani saja tidak cukup. Sangat dibutuhkan penguasaan pola dan kekuatan interaksi faktor teknis dan teknologi dengan faktor sosial (*interaksi tekno-kultural*) secara komprehensif.

Pemahaman sosial-budaya dan kelembagaan membantu memilah faktor-faktor tertentu ke dalam suatu urutan kegiatan yang mendekati kondisi kultural *stakeholder* pembangunan sektor dan sub-sektor. Pemahaman sosial-budaya meliputi penguasaan *pranata sosial* (sistem) dan *tatanan sosial* (tata peraturan dan norma) setempat. Termasuk dalam pranata dan tatanan sosial tersebut antara lain adalah peran kelembagaan lokal dalam kaitan dengan kegiatan usahatani dan pembangunan pertanian, peran kepemimpinan lokal dan pola komunikasi yang menggambarkan arah dan arus informasi.

Masalah lain adalah fakta bahwa pemahaman terhadap konsep lembaga atau kelembagaan lebih terpaku pada organisasi, baik organisasi formal maupun organisasi non-formal. Selayaknya dipahami secara mendalam bahwa suatu lembaga atau institusi dapat berbentuk organisasi seperti lembaga 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. Pemahaman terhadap pranata dan tatanan sosial sangat membantu dalam mencari celah masuk kelembagaan (*entry point*) bagi peneliti, penyuluh atau *change agent* dalam diseminasi inovasi tanpa terlalu mengganggu pranata dan tatanan sosial masyarakat setempat. Pada umumnya pemahaman akan peran dan fungsi suatu kelembagaan sering dilihat sebagai *entry-point* yang baik dalam melakukan penetrasi gagasan ke dalam kelembagaan tersebut.



Lembaga kepemimpinan (*leadership*) dalam suatu komunitas memainkan peran signifikan dan dalam kondisi tertentu mampu menghentikan proses dan progres perubahan sosial di wilayahnya. Fungsi utama lembaga kepemimpinan lokal adalah sebagai mobilisator anggota lembaga organisasi lokal, sebagai pusat dan penyalur informasi, dan berbagai fungsi sosial lainnya. Berbagai kelompok sosial lembaga kepemimpinan antara lain berupa lembaga kepala suku dengan berbagai istilah: *keret* pada etnis Arfak, Papua, *ondoafie* pada etnis Sarmi, Papua (Suradisastra, Yusron dan Saefudin, 1990<sup>a</sup>), *pah-tuaf* pada etnis Tetun, NTT dan Timor Timur (Suradisastra, Yusron dan Saefudin, 1990<sup>b</sup>), *raja-soa* di Maluku, dan lain-lain. Dalam beberapa kondisi, lembaga kepemimpinan lokal cenderung bersifat kolektif dengan struktur dan pendelegasian kewenangan yang jelas. Etnis Dani di Papua mengenal lembaga kepemimpinan kolektif *otini-tabenak* yang memainkan peran penting dalam mengalirkan informasi dari atas ke bawah dan lembaga *sambanim-pakasanim* di kabupaten Merauke mengatur pola kegiatan pertanian setempat (Dimiyati, Suradisastra dan Taher, 1991). *Kerapatan adat nagari* di lingkungan etnis Minangkabau memainkan peran penting dalam berbagai kegiatan komunal (Junus, 1999).

Lembaga kepemimpinan non formal memiliki potensi untuk dimanfaatkan secara positif dalam berbagai upaya reformasi kelembagaan sosial untuk mempercepat laju pembangunan sektor. Mansurnoor (1995) mengutip dua pernyataan dalam thesis Kuntowijoyo (1980) yang menunjukkan kuatnya posisi dan peran lembaga kepemimpinan lokal pada sistem sosial etnis Madura sebagai berikut:

*“Besides the official religious hierarchy which existed as a part of the state class (the mantri and the abdi), there were religious functionaries who, while not constituting a part of officialdom, nevertheless played an important role in the society”.*

dan

*“The kiai and haji often acted as cultural brokers between the outside world and local communities”.*

Namun demikian, peran lembaga kepemimpinan non formal tetap memerlukan partisipasi anggota masyarakat dalam tiap proses pengambilan keputusan atau kesepakatan. Lebih jauh lagi dibutuhkan waktu yang cukup lama untuk mengubah sikap calon penerima inovasi dari sikap *defensif* ke sikap *receptive*. Untuk mencapai kondisi demikian peran lembaga kepemimpinan sebagai *cultural brokers* menjadi menonjol karena sebagai tokoh lokal mereka umumnya mampu memahami keinginan dan sikap kultural masyarakat setempat.

Di sisi lain, biaya sosial (*social cost*) adopsi-inovasi teknologi pertanian di lingkungan masyarakat petani berpendidikan rendah sangat tinggi. Sebagai contoh, pola pemeliharaan ternak-tanaman terintegrasi selalu dihadapkan pada tuntutan minimal yang dibutuhkan untuk mengadopsinya (Suradisastra, 2001). Dalam prosesnya diperlukan keterampilan tertentu serta kesediaan untuk menerima resiko

strategi yang diadopsi keluarga petani. Keluarga petani yang mampu mengadopsi secara teknis, sosial dan ekonomi, umumnya dikelompokkan sebagai petani maju dan selanjutnya mampu difungsikan sebagai kelompok kunci dalam penyebar luasan strategi integrasi ternak-tanaman tersebut. Namun karena strategi dan teknik integrasi ternak-tanaman yang diciptakan umumnya dirancang dengan pertimbangan efisiensi teknis dan ekonomi, maka dapat dipastikan petani yang tidak mampu memenuhi syarat efisiensi dan finansial akan tersingkir dari percaturan pengembangan pertanian dan peternakan, dan tetap akan tertinggal sebagai kelompok masyarakat dengan status sosial dibawah kelompok lainnya (Suradisastra, 1993). Gambaran seperti ini menunjukkan bahwa kebijakan dan strategi pengembangan sektor pertanian memiliki kekuatan diskriminasi yang kuat. Hanya petani yang memiliki pendidikan dan tingkat ekonomi relatif tinggi mampu bertahan dan beradaptasi dalam seleksi kebijakan dan teknis (*techno-policy selection*) seperti ini.

Terlepas dari tuntutan teknis atas kebijakan yang diturunkan, patut pula dipertimbangkan daya lenting sosial (*social resilience*) komunitas yang akan menerima kebijakan tersebut (Suradisastra, 2005). Hal ini seringkali berperan sebagai faktor kunci dalam proses adopsi kebijakan dan adopsi teknis dan teknologi karena calon penerima teknologi dan kebijakan memerlukan waktu dan penyesuaian sikap sebelum menerima kebijakan yang akan mengubah jalan hidupnya. Kondisi ini dipersulit lagi oleh pertanyaan: dalam bentuk apa dan sejauh mana kebijakan tertentu harus diterapkan? Apa yang harus dikatakan dan dilakukan kepada kelompok yang tersisihkan karena tidak mampu menerima dan menjalankan kebijakan tersebut?

### **Faktor-Faktor Penting dalam Strategi Revitalisasi**

Dalam pembahasan terdahulu telah diungkap konsekuensi negatif pendekatan kelembagaan *koersif* (*state-imposed institution*) yang dibentuk oleh dan untuk kepentingan pemerintah. Secara umum terdapat dua ekstrim pendekatan kelembagaan *koersif* seperti itu, yaitu: mempercepat pertumbuhan kelembagaan, atau sebaliknya: melemahkan kelembagaan lokal. Telah diungkap pula bahwa pendekatan *koersif* memiliki potensi berbahaya seperti mempersempit atau mencekik inisiatif dan tanggung jawab lokal, atau mengendalikan inisiatif dan sumber daya lokal untuk kepentingan lain. Sering terjadi tokoh politik lokal mengambil alih sukses yang dicapai oleh suatu lembaga atau organisasi lokal untuk kepentingan sendiri (*vested interest*). Padahal di sisi lain tidak seluruh inisiatif lokal secara otomatis menjadi sah atau *legitimate* dalam pandangan masyarakat setempat.

Dengan memahami tipologi, struktur dan sifat-sifat kelembagaan diperlukan upaya revitalisasi kelembagaan guna mengidentifikasi dan mengkaji nilai dan potensi kelembagaan untuk kepentingan pembangunan sektor. Orstrom (1990) dan Roling (1994) menyarankan agar pembentukan kelembagaan pada suatu komunitas hendaknya dilakukan secara organik dan tidak dilakukan terlalu cepat. Artinya, upaya revitalisasi kelembagaan seyogyanya diselaraskan dengan kondisi sosio-budaya, norma dan kebiasaan masyarakat dan dilakukan secara

bertahap sehingga tidak menimbulkan gesekan nilai yang berdampak buruk pada berbagai aspek yang terlibat.

Penerapan strategi revitalisasi di atas ke dalam kondisi kelembagaan Indonesia yang sangat beragam mencakup pemahaman terhadap elemen-elemen kelembagaan yang dikaji, baik berupa lembaga organisasi formal dan non-formal, maupun lembaga hukum formal dan non-formal, serta lembaga tata peraturan dan norma sosial setempat. Dalam mengembangkan strategi revitalisasi kelembagaan hendaknya dikaji faktor-faktor berikut: (a) *struktur kelembagaan*, (b) *potensi pemanfaatan*, (c) *legitimasi atau pengesahan terhadap kepemimpinan dan produk kesepakatan*, dan (d) *pola manajemen*.

a. *Struktur kelembagaan.*

Struktur kelembagaan, baik struktur lembaga organisasi formal maupun struktur norma dan nilai, merupakan salah satu acuan dalam upaya revitalisasi kelembagaan. Struktur kelembagaan menggambarkan tatanan fungsi dan hierarki suatu lembaga atau organisasi. Pendekatan struktur kelembagaan organisasi memiliki pola yang jelas dan mudah dipahami. Seluruh rambu-rambu organisasi secara jelas mengarah pada tujuan lembaga tersebut, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Sebaliknya, *struktur kelembagaan norma dan nilai pada umumnya tidak memiliki fungsi dan status yang menggambarkan sehingga lebih sulit untuk memahami kemana arah dan bagaimana tolok ukur keberhasilan manajemen kelembagaan tersebut*. Salah satu contoh adalah perbedaan lembaga kepemimpinan (*leader*) dalam lembaga organisasi dan dalam kelembagaan non-organisasi. Kedudukan dan tugas pimpinan lembaga organisasi terstruktur memiliki persyaratan dan aturan yang jelas, namun posisi dan fungsi *informal leader* lebih dekat hubungannya dengan peran lembaga peraturan dan norma lokal.

b. *Potensi pemanfaatan.*

Memahami potensi kelembagaan dalam kaitannya dengan pembangunan sektor sangat penting karena mampu mempercepat proses alih informasi dan alih teknologi. Potensi suatu kelembagaan sebagai *entry-point* proses pembangunan dapat diidentifikasi dengan terlebih dahulu memahami perannya dalam kehidupan sosial masyarakat setempat. Penetrasi gagasan dilakukan terhadap lembaga kepemimpinan dan disalurkan kepada anggota kelembagaan melalui aturan main yang berlaku, baik berupa tata peraturan administratif, maupun berupa alur hierarki norma setempat. Di sini diperlukan kejelian pengamat atau peneliti dalam memahami “apa yang tersirat” daripada semata-mata memahami “apa yang terlihat”. Sebagai contoh adalah potensi pemanfaatan lembaga *ma-lulo* sebagai suatu tari komunal tradisional di Sulawesi Tenggara. Secara fisik, *ma-lulo* hanyalah berupa pertemuan komunal dalam suatu kenduri lokal di mana masyarakat menikmati kebersamaan dan menari bersama-sama dalam lingkaran berselang-seling antara pria dan wanita. Namun bila memahami “apa yang tersirat” sesungguhnya *ma-lulo*

adalah suatu lembaga kultural yang berpotensi menghimpun, memobilisasi massa, dan merupakan suatu ajang penyuluhan dan diskusi tentang pembangunan daerah. Lebih jauh lagi Majelis Ulama Indonesia (MUI) Sulawesi Tenggara telah mengeluarkan fatwa bahwa “*ma-lulo* hanya membatalkan wudhu” sehingga pemanfaatan budaya ini sebagai alat mobilisasi dan penyuluhan tidak perlu dikuatirkan.

c. *Proses legitimasi.*

Setiap keputusan kelembagaan yang disepakati secara komunal memerlukan pengesahan dari anggotanya. Bagi lembaga organisasi, proses legitimasi diakhiri dengan pengesahan secara tertulis dan umumnya didukung hukum formal. Bagi kelembagaan non-organisasi, terutama lembaga tata peraturan, norma dan nilai sosial, setiap keputusan atau ketentuan yang diikat norma sulit dilegitimasi secara teknis. Di sini terjadi proses legitimasi sosial di mana wibawa tokoh pemimpin sangat menentukan keabsahan keputusan tersebut. Dalam situasi ini proses pengabsahan (*legitimation process*) keputusan komunal sangat berkaitan dengan *pranata* atau *sistem sosial* yang berlaku di lokasi tersebut.

d. *Pola manajemen.*

Faktor manajemen, baik pola dan teknik penerapannya, seyogyanya dicermati guna mengidentifikasi status evolusi suatu kelembagaan. Lembaga atau organisasi yang memiliki rasa percaya diri tinggi (*high organizational confidence*) mampu mengembangkan sistem manajemen yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan anggotanya. Lembaga seperti ini mampu mengembangkan pola manajemen kolektif, mengembangkan gagasan-gagasan pembangunan lokal dan memobilisasi massa guna melaksanakan gagasan tersebut. Lembaga demikian mampu melakukan kontak dengan lembaga eksternal untuk tujuan positif namun tetap memegang kendali atas penggunaan atau eksploitasi sumber daya lokal. Tingkat partisipasi anggotanya sangat tinggi, *social interplay* mereka juga tinggi. *Social resilience* anggota kelembagaan demikian sangat lentur dan akomodatif. Sebaliknya pola manajemen dalam komunitas dengan sikap percaya kelembagaan yang lemah sering didominasi oleh tokoh-tokoh pemaksa (*bully individuals*) sehingga anggota kelembagaan demikian lebih memiliki sikap partisipasi pasif.

## **Strategi Revitalisasi Kelembagaan**

Menghidupkan kelembagaan yang sudah hilang adalah tidak mungkin karena proses alih generasi dan dinamika sosial yang terjadi telah menempatkan masyarakat dalam kondisi saat ini. Walaupun kelembagaan yang telah hilang tinggal kenangan, namun nilai dan peran positifnya terhadap pembangunan pertanian layak dihidupkan kembali dan diberdayakan. Lebih jauh lagi, tidak seluruh lembaga lokal hilang atau mati, ada beberapa yang *dormant*, hanya

menunggu saat yang tepat untuk diberdayakan. Pemberdayaan kelembagaan demikian dapat berupa *locally-imposed organization* sebagai suatu kelembagaan baru yang berbasiskan kearifan lokal, ataupun sebagai kelembagaan berbasiskan nilai dan norma baru yang diselaraskan dengan kondisi dan situasi kultural setempat. Hal ini memungkinkan karena dalam era otonomi terbuka kemungkinan untuk mengembangkan gagasan, kebijakan dan kelembagaan yang bersifat spesifik lokasi sesuai dengan tuntutan kebutuhan pembangunan daerah otonom.

Gagasan revitalisasi atau penguatan kelembagaan pertanian yang sesuai dengan tuntutan pembangunan spesifik lokasi diawali dengan memperhatikan *pendulum imajiner* dampak *imposed institution* terhadap nilai-nilai kelembagaan lokal yang bergerak antara dampak positif (meningkatkan peran) dan negatif (melemahkan peran). Pergerakan *pendulum imajiner* tersebut menggugah pemikiran bahwa posisi pendulum dapat digerakkan ke arah dampak positif dengan memanfaatkan energi internal kelembagaan tersebut. Ruang gerak pendulum dampak tersebut merupakan ruang untuk berimprovisasi mengembangkan gagasan revitalisasi kelembagaan dengan keseimbangan peran dan dampak yang disertai dengan pengembangan strategi implementasi kebijakannya.

Suatu *imposed institution* akan lebih mudah diterima oleh komunitas petani sebagai mitra utama dalam pembangunan pertanian bila mengandung tujuan, nilai dan norma positif terhadap pembangunan pertanian setempat. Suatu lembaga yang dibangun berdasar nilai-nilai lokal dapat seutuhnya mengandung nilai-nilai lokal yang diselaraskan dengan tujuan pembangunan, berupa gabungan nilai lokal dan nilai baru, atau seutuhnya berupa nilai-nilai introduksi tanpa mengabaikan sikap memihak (*affirmative attitude*) kepada petani.

Improvisasi penguatan kelembagaan mengarah kepada pencapaian dampak positif yang akan dicapai sejalan dengan tujuan pembangunan setempat. Dalam konteks pembangunan otonom, selayaknya metode dan strategi revitalisasi kelembagaan berada dalam konteks kewilayahan. Artinya, *implementasi kebijakan pembangunan pertanian hendaknya senantiasa berada dalam rambu-rambu kebutuhan wilayah yang bersifat holistik dan terintegrasi secara lintas sektor dan komoditas*. Implikasi positif dari kebijakan pembangunan kewilayahan terintegrasi ini antara lain adalah berkurangnya pendekatan parsial dengan ego kesektoran yang tinggi. Dalam konteks pembangunan kewilayahan ini upaya revitalisasi atau penguatan kelembagaan sebagai pisau bedah pembangunan pertanian memiliki berbagai pilihan strategis, yaitu: (a) *pembentukan kelembagaan dengan dasar pemihakan (affirmative policy) kepada petani*, (b) *pembentukan kelembagaan baru dengan pengembangan nilai-nilai lokal*, (c) *pemberdayaan kelembagaan yang kurang berfungsi*, (d) *pembentukan kelembagaan baru dengan nilai-nilai baru*, dan (e) *ekspansi nilai-nilai kelembagaan ke dalam lingkungan strategis pembangunan pertanian*.

a. *Strategi pemihakan.*

Sejauh ini dijumpai implementasi kebijakan yang secara operasional kurang memihak, atau bahkan membebani petani sebagai mitra pembangunan utama sektor pertanian. Contoh aktual saat ini adalah kontradiksi kebijakan subsidi harga pupuk dengan fakta meningkatnya harga eceran pupuk di tingkat lapang serta tidak berimbangnya permintaan dan ketersediaan. Upaya revitalisasi kelembagaan pertanian perlu menekankan sikap keberpihakan (*affirmative attitude*) guna meningkatkan konsentrasi kebijakan dan implementasinya ke arah peningkatan produktivitas sektor dan kesejahteraan petani. Sikap keberpihakan ini merupakan motor penggerak untuk lebih jauh mengembangkan pemikiran dan strategi pembangunan pertanian, termasuk didalamnya upaya penyelarasan dan integrasi program sektor pertanian ke dalam program pembangunan wilayah dengan tetap menempatkan produktivitas lahan dan kesejahteraan petani sebagai tujuan utama pembangunan sektor pertanian.

b. *Strategi pengembangan nilai lokal (strategi divergen).*

Strategi *divergen* adalah suatu upaya revitalisasi kelembagaan dengan memanfaatkan energi sosial dan kelembagaan lokal untuk mengembangkan kelembagaan baru yang sesuai dengan kondisi dan tuntutan masyarakat. Revitalisasi kelembagaan ke arah pembentukan kelembagaan baru yang berbasis kearifan lokal menghasilkan *locally-imposed organization* yang menghidupkan dan memberdayakan nilai dan norma lokal sebagai panduan penyusunan dan penerapan strategi pembangunan pertanian setempat. Nilai dan norma lokal diperbaharui dan disesuaikan dengan kondisi *stakeholder* pembangunan pertanian. Terminologi dan nomenklatur kelembagaan lama secara bertahap diselaraskan ke dalam konteks yang lebih operasional. Secara filosofis, *kelembagaan reinkarnatif* ini mencerminkan strategi pendekatan *bottom-up* karena nilai dan norma yang diaplikasikan tetap merupakan nilai dan norma yang telah mengakar dalam budaya masyarakat namun dalam pola dan bentuk baru. Secara operasional, strategi ini bersifat *divergen* karena pengembangan kelembagaan diawali dengan pemberdayaan nilai-nilai dan potensi kelembagaan lokal dan secara bertahap dikembangkan menjadi suatu kekuatan besar berlandaskan energi kelembagaan lokal yang telah mengakar dalam jiwa masyarakat setempat.

c. *Strategi pemberdayaan.*

Upaya pemberdayaan (*empowerment*) dilakukan terhadap kelembagaan lokal yang kurang berfungsi namun masih dibutuhkan dalam proses pembangunan pertanian. Penyebab melemahnya fungsi kelembagaan lokal antara lain adalah ketidak mampuan menyesuaikan posisi dan perannya dengan dinamika sosial politik setempat. Pada umumnya kehadiran kelembagaan baru yang didukung sistem politik dan pemerintahan merupakan saingan berat bagi kelangsungan hidup kelembagaan lokal yang mengandalkan dukungan sosial lokal. Selain

itu, keterbatasan sumber daya finansial juga memainkan peran dalam upaya mempertahankan eksistensi suatu kelembagaan. Upaya pemberdayaan seyogyanya diarahkan kepada manajemen kelembagaan dan percepatan evolusi kelembagaan yang disejalankan dengan dinamika sosial setempat.

d. *Strategi pembentukan kelembagaan baru.*

Strategi pembentukan kelembagaan baru yang bersifat *vertikal top-down* memerlukan waktu relatif lama karena diperlukan penyamaan persepsi dan pemahaman terhadap makna dan tujuan kelembagaan baru tersebut. Kelembagaan hukum dan peraturan, struktur organisasi serta norma baru yang diintroduksikan hendaknya mampu menampung aspirasi *stakeholder* pembangunan. Sesuai dengan pendapat Orstrom (1990) dan Roling (1994), introduksi kelembagaan dan tata nilai baru hendaknya dilakukan secara organik melalui upaya sosialisasi dan penyesuaian terhadap kondisi sosial dan budaya masyarakat setempat.

e. *Strategi ekspansif.*

Strategi ekspansif merupakan suatu upaya perluasan cakupan dan tujuan kelembagaan pertanian dalam sistem pembangunan kewilayahan. Strategi ini dapat diterapkan bila eksistensi dan peran suatu kelembagaan sudah mantap, menunjukkan berbagai keberhasilan dan pencapaian positif, serta memiliki pengaruh yang signifikan di lingkungan tertentu. Sistem manajemen dan penyusunan kebijakan ditujukan untuk melakukan penetrasi dan integrasi gagasan dan kebijakan pembangunan pertanian kedalam sektor dan program pembangunan kewilayahan guna mengejar tujuan pembangunan wilayah secara berimbang. Kelembagaan peraturan dan nilai lama serta kelembagaan hukum introduksi seyogyanya digabungkan dan tetap disesuaikan dengan kondisi dan situasi sosial-budaya setempat serta sejalan dengan kebijakan daerah otonom.

Dari sisi peran kelembagaan penelitian diperlukan upaya reorientasi peran sesuai dengan tujuan operasional pembangunan kewilayahan. Lembaga penelitian dan para peneliti seyogyanya dipersiapkan untuk dilibatkan dalam kegiatan lintas disiplin keilmuan, lintas sektor dan lintas kelembagaan organisasi. Mengawali gagasan ini, Knipscheer dan Suradisastra (1986) telah mengemukakan pentingnya pemahaman terhadap kegiatan pertanian yang menempatkan produksi tanaman dan ternak, pemasaran dan kegiatan rumah tangga dalam suatu konteks spesifik sehingga diperlukan pemahaman kesisteman secara utuh (termasuk di dalamnya aspek biologis, sosio-ekonomi dan komponen-komponen kelembagaan). Namun demikian masih terjadi kegiatan pembangunan pertanian yang hanya terfokus kepada intensifikasi produksi tanaman.

Sejalan dengan perubahan paradigma pembangunan yang berorientasi wilayah dan keberpihakan, dibutuhkan suatu upaya yang berimbang (*orchestrated endeavor*) antara berbagai pihak guna memanfaatkan kelembagaan lokal, baik

lembaga *self-imposed* maupun *state-imposed* untuk mempercepat proses pembangunan pertanian wilayah. Rancang-bangun atau disain pembangunan pertanian sebagai bagian tujuan pembangunan wilayah hendaknya didasarkan kepada kebutuhan petani sebagai mitra pembangunan. Proses pembangunan bukanlah suatu proses yang hanya memiliki masa lalu, melainkan suatu “*ageless process*” yang selalu harus disempurnakan dari waktu ke waktu.

## **Komponen Revitalisasi**

Upaya revitalisasi kelembagaan hendaknya memperhatikan beberapa komponen pembangunan utama. Dalam konteks pembangunan kewilayahan diidentifikasi tiga komponen utama yang memainkan peran penting dalam proses pembangunan wilayah, yaitu: (a) *partisipasi masyarakat*, (b) *dampak yang jelas dan dapat dicapai*, dan (c) *sistem pendukung*.

### a. *Komponen partisipatif.*

Partisipasi *stakeholder* suatu lembaga hendaknya dipahami secara mendalam, terutama peran dan dampaknya dalam proses pembangunan. Partisipasi aktif dan bersifat interaktif akan lebih mendukung proses revitalisasi kelembagaan yang sesuai dengan tujuan mereka. Partisipasi interaktif juga mendorong berkembangnya manajemen aspiratif yang bersifat horisontal. Partisipasi interaktif didefinisikan sebagai “partisipasi dalam *analisis* bersama yang berakhir pada perumusan program aksi” (Pretty, 1994). Dalam hal ini masa depan anggota kelembagaan ditentukan oleh mereka melalui tindak analisis dan merumuskan program yang akan menentukan masa depan mereka.

### b. *Dampak yang jelas dan dapat dicapai.*

Petani atau *stakeholder* pembangunan tidak akan pernah berpartisipasi dalam suatu program yang menurut pemikiran mereka tidak memberikan dampak positif terhadap usaha dan rumah tangganya. *Stakeholder* hanya akan menginvestasikan waktu, gagasan dan ikhtiar mereka bila melihat peluang keberhasilan yang besar. Dengan demikian upaya revitalisasi kelembagaan hendaknya memiliki tujuan yang jelas dan dapat dicapai oleh kelembagaan yang dimiliki oleh anggotanya.

### c. *Sistem pendukung.*

Dalam suatu *social setting* terdapat beberapa komponen yang mampu memperlancar proses interaksi, namun dibebankan kepada *stakeholder* itu sendiri, misalnya sikap (*attitude*) terhadap lembaga tata peraturan baru, pengetahuan dan keterampilan, serta kesediaan bekerjasama. Selain itu dijumpai pula komponen di luar *stakeholder* yang mempengaruhi sikap dan kesediaan berinteraksi seperti infrastruktur lembaga organisasi formal dan non-formal, pengaruh *local leaders*, situasi politik lokal, dan lain-lain. Komponen pendukung tersebut hendaknya diidentifikasi secara kualitatif dan kuantitatif sehingga dapat dimanfaatkan secara positif dalam upaya



memperlancar proses revitalisasi kelembagaan mendorong peningkatan produktivitas dan kesejahteraan petani dalam konteks wilayah otonom.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

### Kesimpulan

Hubungan kelembagaan teknis penelitian dengan lembaga administrasi pembangunan wilayah otonom secara kasat mata tidak menunjukkan kaitan yang jelas. Akan tetapi pada hakekatnya terjalin suatu kaitan kebijakan yang sejajar dengan tujuan akhir yang sama: peningkatan pembangunan sektor dalam konteks kewilayahan. Di sisi lain pendekatan teknis penelitian sektor selama ini menganut paradigma bahwa komunitas peneliti dan ilmuwan merupakan penggerak utama proses transformasi sektor tanpa mengganggu eksistensi sistem dan pranata sosial. Teknologi diasumsikan terpisah sama sekali dari konteks sosial.

*Dalam kondisi di atas timbul suatu kontradiksi di mana penyelenggaraan pertanian modern dengan introduksi teknologi sering bermuara pada koersi dan pemaksaan untuk menjamin adopsi dan penerapan teknologi baru.* Di sisi lain, petani berada dalam kondisi dan tuntutan kebutuhan, nilai dan kendala yang berbeda dengan apa yang dihadapi para ilmuwan dan pelaksana kebijakan pembangunan sektor. Bila petani menolak atau tidak mampu mengadopsi teknologi, misalnya karena teknologi itu tidak sesuai dengan kebutuhan mereka, mereka lebih sering ditempatkan dalam posisi bersalah. Sangat jarang pihak peneliti, penyuluh, atau penyusun kebijakan mempertanyakan teknologi dan dalam konteks bagaimana teknologi diciptakan. Setiap kegagalan penetrasi teknologi ke dalam nilai komunitas lokal lebih sering diatasi dengan *kooptasi* kelembagaan. Strategi ini diperparah pula oleh ketidak tertarikannya komunitas peneliti untuk memanfaatkan strategi dan pendekatan kelembagaan. Contoh-contoh yang diajukan menunjukkan kerusakan struktur sosial yang signifikan sebagai akibat kegagalan penguasaan dan pemanfaatan kelembagaan lokal yang berlaku dalam sistem sosial yang berlaku.

Revitalisasi kelembagaan memerlukan *strategi yang luwes dan mampu memahami elemen-elemen kelembagaan formal dan non-formal.* Kejelian diperlukan dalam memahami fungsi kelembagaan yang beroperasi di wilayah otonom, mempelajari peta kultural setempat, serta mengkaji konsekuensi implementasi strategi pendekatan sehingga dapat menentukan *entry-point* dalam suatu proses perencanaan mendukung pembangunan daerah otonom.

### Implikasi Kebijakan

Keberhasilan penerapan suatu kelembagaan pertanian tidak semata-mata diukur dengan nilai tambah ekonomi, namun harus mempertimbangkan peran dan

fungsi nilai-nilai sosio-kultural secara utuh. Pertimbangan nilai sosio-kultural mencerminkan keberagaman adat dan budaya bangsa Indonesia yang menjunjung tinggi kebhinekaan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengembangan kelembagaan pertanian ke depan hendaknya mencerminkan jati diri bangsa Indonesia dengan menggunakan kaca mata modernisasi sebagai salah satu alat pembenaran dan bukan semata-mata mengedepankan kelembagaan impor.

Intervensi pemerintah dalam pengembangan kelembagaan pertanian ke depan masih diperlukan. Akan tetapi bentuk campur tangan pemerintah tidak bersifat *koersif*, namun lebih bersifat memfasilitasi sehingga mampu merangsang pertumbuhan kelembagaan yang bersifat kohesif. Aturan yang berkembang pada kelembagaan lokal hendaknya bersifat kepemimpinan dengan aturan dan undang-undang yang terkait dengan kelembagaan yang ada.