

PENDEKATAN KELOMPOK DALAM PELAKSANAAN PROGRAM/PROYEK PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN PEDESAAN :

Suatu Tinjauan Kelembagaan¹⁾

Syahyuti²⁾

ABSTRAK

Pembangunan pertanian dan pedesaan melalui penetrasi besar-besaran pihak luar, baik pemerintah maupun non-pemerintah, umumnya menggunakan pendekatan kelompok sebagai sebuah bentuk rekayasa sosial, dengan menciptakan pola ikatan-ikatan baru secara *coercive* (seragam dan bertarget). Belasan jenis dan bentuk kelompok (organisasi/asosiasi) telah diintroduksi ke setiap desa, baik yang berupa program utama seperti koperasi, PKK, Karang Taruna, dan kelompok tani, maupun kelompok-kelompok yang berada dalam satu paket bantuan pada proyek-proyek temporal, misalnya proyek-proyek kemiskinan. Secara umum didapatkan bahwa keseluruhan organisasi tersebut hampir selalu gagal didalam sosialisasinya. Tulisan ini adalah rangkuman dari berbagai hasil penelitian, yang bertujuan untuk memberikan deskriptif kondisi keberadaan berbagai organisasi/asosiasi di pedesaan, serta memformulasikan identifikasi penyebabnya, terutama penelaahan pada tahap awal sosialisasi program. Khususnya pada proyek-proyek temporal pembentukan kelompok baru pada tahap paling rendah yaitu sebagai salah satu unsur kelengkapan administrasi belaka, belum mampu untuk tujuan pengawasan dan tekanan, apalagi sebagai wadah belajar pendidikan non-formal masyarakat desa dan sebagai lembaga ekonomi. "Terbentuknya" kelompok akhirnya timbul hanya sebagai *power compliance* dari pihak atas (pelaksana program). Penelusuran akar penyebabnya menemukan, karena adanya distorsi makna dan hakikat yang bisa diharapkan dari eksistensi sebuah kelompok, yang dapat ditemukan secara intrinsik misalnya pada buku pedoman pelaksanaan proyeknya. Selain itu adalah ketidakcukupan waktu pada tahap awal pembentukan kelompok untuk terjadinya proses yang lebih mengakar, dimana individu-individu siap masuk kedalam struktur yang baru, serta minimal mampu mengambil peran (*role taking*) di dalamnya. Kelompok juga kurang mempertimbangkan struktur dan besaran anggota, serta pembinaan yang lemah dan tidak berlanjut.

PENDAHULUAN

Tidak dapat disangkal, bahwa keterlibatan pihak-pihak "luar desa" di dalam pembangunan pedesaan sangat besar, terutama semenjak masa berlakunya orde pembangunan. Berbagai program yang direalisasikan dalam bentuk proyek-proyek mendatangi pedesaan dengan mengalirkan materi, informasi, maupun ilmu dan teknologi, serta sekaligus bentuk-bentuk rekayasa-rekayasa sosial baru. Sepanjang waktu desa digarap oleh berbagai pihak secara merata di setiap wilayah desa, sehingga tidak ada desa yang tidak masuk ke dalam paling kurang salah satu program departemen-departemen di pusat. Menurut Trijono (1994), hubungan negara dan petani pada masa orde baru

1) Makalah ini dipresentasikan pada Seminar Nasional: Industrialisasi, Rekayasa Sosial, dan Peranan Pemerintah dalam Pembangunan Pertanian. Wisma Jaya Raya, Cipayung, Bogor 17-18 Januari 1996.

2) Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.

secara khusus ditandai oleh pengendalian yang begitu kuat dari pemerintah terhadap petani untuk mengadakan peningkatan produksi pertanian.

Setiap program yang melibatkan masyarakat secara langsung, umumnya akan memperkenalkan pula sebuah organisasi, dimana individu-individu disatukan dari dikelompok-kelompokan. Anggota masyarakat yang terlibat dalam program tersebut, dicatat sebagai anggota organisasi tersebut. Bentuk organisasi yang paling tua dan mencakup seluruh warga adalah organisasi desa. Beberapa organisasi yang lebih khusus misalnya adalah koperasi yang anggotanya lebih terbatas, kelompok tani khusus bagi para petani, Karang Taruna untuk para pemuda, dan PKK untuk wanita. Berbagai perkumpulan ini adalah organisasi/asosiasi standar yang sudah pasti ada pada setiap desa di Indonesia. Selain itu berbagai proyek yang masuk ke desa juga membawa organisasi lain, meskipun kadangkala cukup dengan memanfaatkan kelompok yang ada sebagai wadah. Sehingga Sajogyo (1992) mengkhawatirkan akan hilangnya ikatan solidaritas tradisi, hilangnya daya inisiatif masyarakat, serta terpecah-pecahnya masyarakat atas berbagai kelompok dan golongan, dengan maraknya kegiatan tersebut.

Tulisan ini bertujuan mendeskripsikan keberadaan berbagai organisasi/asosiasi yang diintroduksi untuk pembangunan pertanian dan pengembangan pedesaan secara lebih luas, terutama yang berupa kelompok-kelompok penerima paket proyek-proyek pembangunan. Selain itu juga diusahakan untuk memformulasikan identifikasi penyebab dan hambatan di dalam sosialisasi organisasi tersebut. Akar penyebabnya akan ditelusuri mulai dari pihak pelaksana, kesiapan dan perencanaan program khususnya pada langkah-langkah pembentukan, penumbuhan dan pembinaan kelompok.

DATA, METODOLOGI DAN SISTEMATIKA PENULISAN

Bahan penulisan bersumber dari berbagai tulisan maupun hasil-hasil penelitian terutama yang dilakukan di Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, khususnya penelitian-penelitian evaluasi pelaksanaan berbagai proyek pemerintah maupun non-pemerintah di pedesaan. Materi yang menjadi titik perhatian adalah kelompok-kelompok yang diciptakan oleh para pelaksana mengikuti proyek-proyek. Secara definisi, fokus perhatian dalam tulisan ini adalah organisasi/asosiasi, dengan salah satu cirinya adalah sebagai suatu bentuk kumpulan individu-individu yang sengaja dibentuk (*goal oriented*) untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut sifat keanggotaannya, organisasi/asosiasi memungkinkan pelaku sosial meletakkan/menjalin hubungan atau memutuskannya, tidak sebagaimana didalam kelembagaan, dimana pelaku sosial tidak menjadi anggota tetapi seakan-akan dirangkum didalamnya (Tjondronegoro, 1984 dan 1994). Bahasan tulisan ini adalah tentang proses sosialisasi atau proses pelembagaan organisasi/asosiasi tersebut. Tulisan ini dimulai dengan keberadaan, kemudian penelusuran sumber penyebab dan ermasalahannya, dampak yang ditimbulkannya pada keberhasilan pelaksanaan program secara umum, serta usaha-usaha penyempurnaan di masa mendatang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tinjauan Keberadaan dan Keberhasilan Sosialisasi Organisasi/Asosiasi di Pedesaan

Penelitian-penelitian yang secara khusus mempelajari secara mendalam keberadaan organisasi di pedesaan sangat jarang, namun di dalam penelitian-penelitian evaluasi proyek umumnya hal ini disinggung meskipun secara sepintas. Pada sisi lainnya, laporan kuantitatif keberadaan organisasi, aktifitas, serta keanggotaannya yang dibuat oleh lembaga-lembaga birokratis mungkin mengandung bias, yang cenderung lebih tinggi. Kekhawatiran terhadap data laporan ini juga dinyatakan Sajogyo (1992); "jika mengikuti data administrasi pelaporan KUD dan Departemen Koperasi keanggotaan KUD meliputi belasan juta petani, seakan-akan sebagian besar petani sudah menjadi anggota".

Menurut laporan Deptan (1991), pada tahun 1991 sudah berdiri 8.064 buah Koperasi Unit Desa (KUD) dan 237.438 buah kelompok tani. Dibandingkan dengan jumlah desa yang ada di Indonesia yaitu sebanyak 65.554 buah (BPS, 1993), dengan demikian secara agregat terdapat sebuah unit KUD untuk delapan desa, dan ada empat kelompok tani pada setiap desa. Dari data ini terdapat kesan bahwa keberadaan koperasi dan kelompok tani sudah cukup baik dan menggembirakan. Namun, dari hasil suatu penelitian yang cukup luas yang dilakukan di 26 propinsi, 56 kabupaten dan 110 buah kecamatan (Anonim, 1992) ditemukan, bahwa secara umum di Indonesia Koperasi Unit Desa umumnya ada di setiap desa tetapi tidak aktif, sedangkan kelompok tani telah dibentuk tetapi aktivitasnya sangat rendah.

Koperasi yang keberadaannya esensial bagi pembangunan ekonomi pedesaan, yang diharapkan sebagai soko guru perekonomian, didalam implementasi program/proyek ke pedesaan sering diasumsikan hidup dan berjalan, didasarkan atas data laporan dari instansi terkait. Pertimbangan pemilihan lokasi proyek didasarkan data tersebut, tetapi setelah proyek dijalankan baru terbukti bahwa kondisi kelembagaan yang ada tidak sebaik yang diperkirakan, sehingga tidak jarang hal ini ikut memberi kontribusi terhadap kegagalan pelaksanaan proyeknya. Dari suatu penelitian yang dilakukan di 9 propinsi, kurang berhasilnya proyek penanggulangan kemiskinan pada sub sektor pertanian tanaman pangan adalah karena kurang berfungsinya koperasi (Darmawan, 1994). Khusus tentang keberadaan kelompok tani, pada penelitian lain Darmawan (1993) menemukan, bahwa ada anggota kelompok tani yang tidak tahu kelas kelompok taninya. Dari temuan-temuan ini tampak bahwa tingkat keberhasilan pembentukan lembaga-lembaga yang sangat penting keberadaannya di pedesaan ini belum optimal, sehingga perlu usaha yang lebih besar dan kemungkinan merancang strategi yang lebih tepat.

Khusus pada proyek-proyek yang bersifat temporal dan sektoral, keberhasilan pengembangan kelompok-kelompok peserta selalu dianggap sebagai faktor penting untuk mencapai tujuan proyek. Pembentukan kelompok adalah salah satu komponen proyek sehingga juga menjadi salah satu indikator keberhasilan proyek. Beberapa penelitian menemukan bahwa keberadaan kelompok secara umum tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Pada kasus proyek Peningkatan Peternak Berpendapatan Rendah di Kabupaten Jaya Pura, Irian Jaya (Hendayana dkk., 1994), para responden tidak merasa sebagai anggota, bahkan tidak tahu ketua serta apa kegiatan dan tanggung jawab sebagai anggota kelompok. Keberadaan Kelompok Wanita Pedesaan (KWP)

pada proyek lahan kering di Jawa Timur juga dinilai kurang berhasil (Simatupang dkk., 1994), dimana dari 12 KWP yang dibentuk tahun 1992/93 hanya bertahan 4 buah, sedangkan dari 18 KWP yang dibentuk pada 1993/94, setahun kemudian hanya bertahan 10 buah. Dengan kondisi demikian diperkirakan keberlanjutan proyek serta dampak terhadap non peserta tidak bisa diharapkan.

Pada Proyek Pengembangan Perkebunan Wilayah Khusus (P2WK), manfaat keberadaan kelompok-kelompok kerja (Pokja) tidak dirasakan seluruh seluruh peserta, namun tergantung kepada tingkat responsibilitas aparat/instansi terkait (Muharminto dkk., 1994). Hal ini menunjukkan sosialisasi kelompok kerja kurang berhasil, dimana eksistensinya masih tergantung pada pihak-pihak diluarnya. Secara tidak langsung kondisi ini ikut memberi pengaruh terhadap keberadaan proyek, dimana ditemukan banyak tanaman proyek yang mati atau kondisi pertumbuhannya kurang baik.

Penelitian Darmawan dkk.(1994) terhadap proyek penanggulangan kemiskinan sub sektor pertanian tanaman pangan, menemukan; bahwa realisasi proyek dapat dicapai 100%, namun dari evaluasi keragaan pertumbuhan tanaman sebagai indikator awal keberhasilan proyek dirasakan kurang menggembirakan. Pada desa-desa contoh yang kurang berhasil, tanaman yang masih bertahan hidup sangat rendah, bahkan terdapat yang seluruhnya mati. Salah satu dari banyak penyebabnya adalah partisipasi atau rasa memiliki petani peserta yang rendah. Artinya sosialisasi proyek secara keseluruhan terutama tentang aspek pendidikan dan pengembangan sumberdaya manusianya tampak kurang berhasil.

Khusus untuk berbagai proyek yang melakukan penyebaran bibit ternak secara nasional selama Pelita I, secara kumulatif telah disebarkan hampir 0,5 juta ekor bibit sapi, lebih 60.000 ekor kerbau, hampir 300.000 kambing/domba, lebih 3.000 ekor babi, serta hampir 1,5 juta ekor ayam buras/itik. Persentase redistribusi (perguliran) bibit ternak sebagai salah satu keberhasilan pelaksanaan proyek selama kurun waktu tersebut cukup memprihatinkan, yaitu: 17,5 persen untuk sapi, kerbau 0,7 persen, kambing 0,4 persen dan domba 2,1 persen (Deptan, 1993; dan Ditjen Peternakan, 1994 dalam Muljadi dkk., 1995).

Secara umum Sajogyo (1984) menyimpulkan secara kualitatif, "pemecah belahan masyarakat desa menurut tarikan antar sektor yang hanya penting bagi pemegang proyek, tetapi umumnya tak berarti apa-apa bagi masyarakat desa". Dari pernyataan ini terlihat bahwa, kelompok tidak tumbuh sebagaimana yang diharapkan, tetapi hanya hidup sebatas masa proyek. Juga tersirat dari pernyataan tersebut bahwa kegagalan pembentukan kelompok telah bersifat destruktif. Lebih jauh lagi, kegagalan suatu rekayasa sosial seperti itu bisa meninggalkan suatu trauma pada masyarakat.

Meskipun sebagian besar keberadaan kelompok telah gagal, namun ada dua contoh kasus proyek yang relatif lebih berhasil, yaitu yang dilaksanakan pada Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K) dan Proyek Kredit Umum Masyarakat (KUM). Proyek P4K dilaksanakan pada beberapa propinsi di Indonesia dengan lokasi-lokasi proyek yang masih terbatas, sedangkan KUM untuk sementara hanya dilaksanakan di wilayah Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor, Jawa Barat. Kelompok-kelompok yang dibentuk hampir seluruhnya bertahan, bahkan secara tidak langsung telah mampu meningkatkan kemampuan anggota dalam berbahasa Indonesia, menulis, serta keberanian berbicara pada KUM (Syukur, 1994), serta tumbuhnya keterbukaan serta usaha-usaha ekonomi lain pada P4K (Darmawan dkk., 1993; BPLP, 1994b; dan Simatupang dkk., 1994b). Keberhasilan pendirian kelompok terbukti sangat berpengaruh pada keberhasilan proyek

secara keseluruhan, terutama pada peningkatan pendapatan pesertanya. Selain itu, pengembalian kredit sebagai salah satu bukti keberhasilan proyek, juga menunjukkan hal yang sangat menggembarakan. Dari tujuh jenis program yang dievaluasi di Kabupaten Grobogan, Jawa Tengah (Pakpahan dkk., 1993), P4K dinilai paling baik dengan pengembalian kredit 100 persen. Penelitian Darmawan dkk. (1993) juga mendapatkan bahwa tingkat pengembalian pinjaman pada P4k adalah 99,43 persen dan pada KUM 98 persen. Secara nasional dari tahun 1979 sampai dengan Agustus 1993, besar tunggakan peserta terhadap total pinjaman dalam proyek P4k hanya 0,69 persen (BPLP, 1994a).

Identifikasi Penyebab dan Permasalahan, serta Upaya Penyempurnaannya

Membuat sebuah kelompok baru ditengah suatu masyarakat mungkin bisa berarti sebagai sebuah "revolusi" bagi mereka. Dalam prosesnya tidak hanya terjadi penambahan ikatan-ikatan baru, karena sebelumnya mungkin harus didahului pemutusan ikatan-ikatan solidaritas lama (tradisi). Terlebih-lebih dari perspektif waktu, dengan terlalu pendeknya waktu yang tersedia untuk proses tersebut, maka hal itu benar-benar menjadi revolusi yang nyata. Hal inilah yang tampaknya kurang dipahami oleh para pelaksana atau arsitek proyek.

Tanpa sadar keterlibatan pemerintah dalam pembangunan pedesaan berupa program-program sering menyebabkan distorsi-distorsi yang dapat disebabkan ketidaktepatan identifikasi kelompok sasaran, pembinaan yang tidak berlanjut, kurang monitoring dan koordinasi (Pakpahan dkk., 1993; evaluasi terhadap tujuh proyek di Kabupaten Grobogan). Tentang proyek yang tak tegas sasarannya apakah untuk wilayah miskin atau tidak juga dikemukakan Suryana dkk. (1994), terhadap evaluasi perencanaan proyek Diversifikasi Pangan dan Gizi (DPG). Secara umum hal ini juga didukung oleh Ahmad (1994; evaluasi proyek PKT) dimana menurutnya, justeru manusia yang melaksanakannya yang lebih perlu pembinaan. Suatu penelitian antropologis yang mendalam yang dilakukan Nordholt (1987) terhadap Pelaksanaan Program Bimas di Jawa Tengah, juga menemukan bahwa para pelaksana (pemerintah) kurang insaf terhadap hambatan-hambatan yang melekat, jangka waktu yang tersedia, jangkauan program, dan lain-lain. Ia juga menemukan adanya hubungan yang terbalik antara waktu yang tersedia dengan tingkat partisipasi yang bisa ditimbulkan. Kalangan birokrat sendiri juga mengakui adanya beberapa kelemahan proyek, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai monitoring dan evaluasi. Peran Kanwil Pertanian diakui masih lemah didalam perannya sebagai koordinator di daerah, sehingga perlu ditingkatkan (Anonim, 1993a).

Akar permasalahannya mungkin dimulai dari persepsi yang keliru atau lemahnya pemahaman terhadap aspek-aspek perubahan sosial masyarakat, yang tampak pada terlalu minimnya tujuan yang diharapkan dari pembentukan suatu kelompok. Hal ini tampak pada buku panduan (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis) yang menjadi pegangan pelaksana proyek di lapangan. Pembentukan kelompok terkesan lebih sebagai pelengkap belaka, meskipun pada bagian lain buku tersebut adakalanya ditemukan pernyataan bahwa keberadaan kelompok adalah sesuatu yang penting, tetapi tidak ada indikator yang memadai bagaimana sebuah kelompok yang baik. Hal tersebut akan dipaparkan pada bagian berikut ini.

Sebagai contoh, syarat-syarat kelompok pada program Diversifikasi Pangan dan Gizi (Suryana dkk., 1994) hanya dinyatakan, yaitu; memiliki anggota 20-30 orang, memiliki kepengurusan yang terdiri dari ketua dan sekretaris, tempat tinggal sebaiknya mengelompok/berdekatan, dan pembentukan kelompok diketahui kepala desa. Tampak dengan jelas bahwa petunjuk tersebut kabur dan syarat-syaratnya juga sangat longgar. Selain itu, masih ditambah lagi bahwa materi pelatihan untuk pembinaan kemandirian kelompok dinilai kurang. Hal ini berhasil disimpulkan dalam penelitian.

Pada Program Pengembangan Perkebunan Wilayah Khusus (P2WK), disebutkan bahwa program ini dilaksanakan melalui gerakan massal dengan memanfaatkan keikutsertaan perangkat desa, tokoh masyarakat dan lain-lain. "Kelompok-kelompok tani ditumbuhkan dalam rangka kemudahan pembinaan petani, menuju kepada kelompok tani mandiri dengan menempatkan seorang petugas untuk 50 Ha pengembangan baru, dan seorang petugas untuk 200 Ha pembinaan pemeliharaan lanjutan (Anonim, 1993b). Selanjutnya dari bagian lain ditemukan penjelasan:

"Seluruh paket kegiatan harus selesai dilaksanakan dalam jangka waktu satu tahun anggaran. Oleh sebab itu agar berhasil mencapai sasaran teknis dan administrasi, maka kegiatan dilaksanakan secara simultan meliputi persiapan tenaga administrasi, memotivasi petani beserta penyelesaian calon petani (CP) dan calon lahan (CL), penyiapan lahan, penanaman, pembibitan/pengadaan bibit dan pengadaan sarana produksi, agar pada awal musim hujan secara serentak telah dicapai kondisi siap untuk pencaangan pelaksanaan gerakan penanaman (Anonim, 1993b; h.8)

Dari pernyataan tersebut terlihat bahwa sasaran teknis dan administratif mendapat prioritas utama, juga pendekatan yang dilakukan secara besar-besaran dan lemah serta kelirunya pemahaman terhadap aspek-aspek sosial masyarakat. Penelitian Muharminto dkk. (1994) terhadap proyek ini menemukan bahwa pemilihan kelompok peserta tidak dilakukan secara ketat, karena lokasi atau lahan telah ditetapkan lebih dahulu. Selain itu penumbuhan motivasi dan partisipasi yang diawali dengan pemberian bantuan fisik, mungkin suatu kekeliruan. Pendekatan yang besar-besaran ini menurut Darmawan dkk. (1994) juga menjadi suatu sebab kegagalan pada proyek penanggulangan kemiskinan sub sektor pertanian tanaman pangan. Sebaliknya Bunch (1991) yang terlibat intensif dalam berbagai proyek pembangunan pedesaan di negara berkembang menyarankan, betapa perlunya suatu proyek dilakukan secara terbatas (kecil-kecilan) dan perlahan, agar bisa menimbulkan partisipasi yang sesungguhnya. Kapan partisipasi dimulai penting untuk membedakan apakah partisipasi itu merupakan pengikutertaan masyarakat yang otentik atau melulu hanya sebagai memanipulasi mereka (Goulet, 1990).

Selanjutnya, pada program Pembangunan Rakyat Terpadu (PRT) juga ada kesan tidak jelasnya tujuan dan pola pembentukan kelompok. Misalnya untuk redistribusi paket bantuan kepada peserta berikutnya, pada Buku Petunjuk Teknisnya hanya dinyatakan agar para petugas mulai menyiapkan kelompok baru sebelum paket bantuan digulirkan atau diserahkan (Kanwil Jawa Barat, tanpa tahun). Dari beberapa contoh tersebut, terlihat bahwa petunjuk pembuatan kelompok terlalu umum, langkah-langkah penumbuhannya kabur atau malah tidak ada sama sekali, tidak jelasnya pola pembinaan, serta juga tidak dilengkapi dengan indikator-indikator untuk menilai tingkat kemajuan dan kemandirian kelompok.

Tampaknya petunjuk tersebut diatas telah direalisasikan dengan "tepat" pada pembentukan kelompok oleh para pelaksana di lapangan, dimana proses pembentukan kelompok hanya melalui penerangan secukupnya dan pembinaan 2 - 5 hari pada proyek kemiskinan sub sektor perikanan (Hermanto dkk., 1994), sehingga keanggotaan kelompok sering berganti-ganti, dan kegiatan ini hanya dapat disebut sebagai kegiatan "mengelompok-ngelompokan". Juga ditemukan pembinaan yang hanya 1-2 hari pada proyek kemiskinan sub sektor peternakan (Prasetyo dkk., 1993; dan Hendayana dkk., 1993), atau kelompok hanya dibentuk saat paket akan diterima (Siregar dkk., 1994), sehingga tak mengherankan apabila kemudian kelompok tidak ada yang bertahan. Hal yang paling utama yang ditemukan pada perancangan proyek-proyek kemiskinan adalah; "Belum ada rumusan konkrit tentang apa dan bagaimana seharusnya memonitor dan mengevaluasi proyek (Anonim, 1992).

Menurut Sajogyo (1984 dan 1992), gagalnya pembentukan "kumpulan-kumpulan khusus" yang pembentukannya didasarkan dari luar desa tersebut adalah karena pembentukan kelompok sebagai bentuk *power compliance*, yaitu suatu bentuk penyesuaian diri masyarakat terhadap suatu kekuatan dari luar atau penyesuaian oportunistis untuk mendapatkan keuntungan yang dekat. Dengan lenyapnya kekuatan dari luar tersebut maka lenyap pulalah kelompok tersebut. Hal ini disebabkan pembentukan kelompok tidak menyentuh potensi demokrasi naluri masyarakat setempat. Menurut penilaian Pakpahan (1994); "Walaupun selama PJP I upaya inovasi kelembagaan dalam pembangunan pertanian telah dilaksanakan, upaya-upaya tersebut lebih bersifat sebagai derivasi tuntutan teknologi, yaitu perubahan teknologi yang menyebabkan perubahan dalam kelembagaan".

Salah satu rancangan bentuk organisasi/asosiasi yang lebih idealis dan edukatif adalah kelompok tani. Menurut SK Mentan No.881/Kpts/OT.210/12/1988 tentang pedoman pembinaan kelompok tani-nelayan, disebutkan; "Bahwa kelompok tani berperan dan berfungsi sebagai kelas belajar, unit produksi dan wahana kerjasama antar anggota dan antar kelompok, sehingga keanggotaan satu kelompok diikat oleh adanya kepentingan bersama, kesamaan sumber daya alam, kondisi masyarakat dan kehidupan sosial yang sama, saling mempercayai dan adanya kepemimpinan kelompok (Anonim, 1988). Batasan-batasan tentang pembentukan kelompok tani tersebut menunjukkan tujuan yang cukup luas serta pelaksanaan yang dijiwai oleh prinsip pendidikan masyarakat desa sebagaimana prinsip kegiatan penyuluhan pertanian.

Bersesuaian dengan keberhasilan yang bisa dicapai proyek secara umum pada Proyek P4K dan KUM, juga ditemukan bahwa perencanaan penumbuhan dan pembinaan kelompok yang mereka miliki juga lebih baik. Penumbuhan kelompok proyek P4K dipandu dengan 7 prinsip pembinaan serta 15 langkah penumbuhan dan pembinaan kelompok (BPLP, 1994). Langkah-langkah penumbuhan dan pembinaan kelompok dilakukan melalui identifikasi, survey, dorongan serta bimbingan-bimbingan. Besaran kelompok juga relatif kecil, yaitu dengan batasan 8 sampai 16 orang anggota per kelompok. Setiap langkah harus dilakukan secara berurutan, sehingga tidak akan dilakukan satu langkah baru sebelum langkah sebelumnya telah dilakukan secara baik. Dalam beberapa kasus ditemukan bahwa dalam satu tahun kadang-kadang belum berhasil membentuk bahkan satu kelompokpun, meskipun kunjungan sudah dilakukan secara intensif, baik siang maupun malam hari.

Contoh lain adalah pengembangan kelembagaan Proyek KUM dengan urutan-urutan kegiatan yang dimulai dengan Pertemuan Umum (PU), dilanjutkan Uji Kelayakan (UK), Pembentukan Kumpulan (PK) sebanyak 5 orang untuk tiap kumpulan, Latihan Wajib Kumpulan (LWK) dan diakhiri dengan Rembug Pusat (RP) (Syukur, 1994). Dengan dipecahnya proses dengan langkah-langkah kegiatan tersebut, menunjukkan adanya proyeksi kondisi perkembangan berdasarkan dimensi waktu. Hal ini sesuai dengan prinsip adopsi inovasi yang umum dikenal dalam ilmu penyuluhan, dimana setiap bentuk inovasi (fisik dan sosial) untuk bisa diadopsi oleh individu maupun kelompok mestilah melalui tahapan-tahapan tahu (*knowledge*), sadar (*awarrenes*), menilai (*evaluation*), mencoba (*trial*), dan diakhiri dengan suatu keputusan untuk menerima (*adoption*) atau menolak.

Persoalan keterbatasan waktu yang tersedia khususnya pada proyek-proyek temporal yang setiap kegiatannya disusun per satu tahun anggaran, tampaknya juga menjadi akar permasalahan sulitnya penumbuhan dan pengembangan organisasi/asosiasi di tengah masyarakat. Saran penyempurnaan proyek dengan mengharapakan jangka waktu proyek agar bisa lebih panjang ini banyak disarankan dari berbagai hasil penelitian evaluasi proyek (lihat Muharminto dkk., 1994; Prasetyo dkk., 1994, dan Hendayana dkk., 1994). Proyek P4K dan KUM yang memberi hasil lebih baik disebabkan salah satunya karena proyek ini memberi keleluasaan waktu bagi petugas pelaksana di lapangan. Tidak jarang ditemukan kasus-kasus, pada satu tahun pertama para petugas lapangan baru bisa melakukan pendekatan dan memberi penerangan belaka, sehingga belum berhasil membentuk satupun kelompok peserta.

Dengan keberadaan tersebut dapatkah disimpulkan bahwa para petani tidak bisa hidup berkelompok. Dalam hal program agribisnis dan agroindustri, mampukan petani mengorganisasikan diri yang sesuai dan masuk dalam usaha perdagangan dan industri? Juga apakah kewirausahaan petani harus dilakukan dalam kelompok atau sendiri-sendiri. Dalam kondisi para petani yang tampaknya semakin powerless, dimana mereka kehilangan patron atau pelindung dan pendukung, serta adanya pergeseran okupasi ke luar pertanian, sektor marginal dan sektor informal di kota (Trijono, 1994), kelembagaan lokal macam apakah yang sebaiknya diintroduksikan pada masa yang akan datang, namun tampaknya persoalan yang utama bukan pada bentuk kelembagaannya, tetapi pada pola pendekatannya.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Dari paparan temuan-temuan di atas dapat disimpulkan bahwa secara umum implementasi kelompok-kelompok yang berupa organisasi/asosiasi ke tengah masyarakat melalui program dan proyek menunjukkan kegagalan. Kegagalan tersebut disebabkan pendekatan yang bersifat *top-down planning* serta tidak tumbuhnya partisipasi. Juga terjadi pemahaman yang keliru terhadap aspek-aspek sosial masyarakat yang tampak pada kaburnya tujuan kelompok, pendekatan yang kurang mendidik, tidak jelasnya pola penumbuhan kelompok, serta tidak adanya indikator-indikator untuk menilai tingkat kemajuan dan kemandirian kelompok.

Dari kasus-kasus proyek yang lebih berhasil menunjukkan bahwa pihak pelaksana memiliki pola yang lebih baik, serta pelaksanaan proyek yang dijiwai pendekatan pendidikan masyarakat

desa. Permasalahan yang lebih mendasar sesungguhnya adalah lemahnya pemahaman terhadap masyarakat desa, sehingga waktu yang tersedia tidak memadai untuk berjalannya sebuah proses perubahan sosial (rekayasa sosial) yang matang. Jika melihat kenyataan yang ada kita boleh khawatir bahwa tampaknya pilihan pendekatan yang telah dilakukan selama ini telah berdampak destruktif dan "anti pembangunan".

Persoalan kelembagaan di Indonesia tampaknya sama seperti yang dikatakan Arturo Israel (1990), bahwa pengembangan kelembagaan dipandang sebagai "perangkat lunak" yang dapat ditangani oleh staf-staf teknis atau siapaun yang terlibat. Karena pengembangan kelembagaan merupakan urusan setiap orang, maka seringkali dalam praktek, tak seorangpun yang memperdulikan urusan ini. Demikian pulalah yang terjadi di Indonesia, yang mana pada masa mendatang perlu pemikiran yang lebih mendalam di dalam rekayasa sosial ini, karena dampak sebuah kegagalan rekayasa sosial bisa lebih mendalam dari hanya kegagalan proyek pada aspek-aspek fisik. Untuk saat ini dan masa mendatang, usaha-usaha memperbaiki pendekatan pengembangan kelembagaan di Indonesia menghadapi kondisi yang jauh lebih sulit dan bukan berarti memulai dari awal, tetapi perlu usaha penyembuhan terlebih dahulu.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ismed. 1994. Pengentasan Kemiskinan dan Peranan Kelembagaan di Pedesaan Kalimantan Selatan (hal. 357-371) *Dalam*; Sapuan dan Chrisman Silitonga (ed.) *Prosiding Seminar: Pembangunan Pertanian dalam Menanggulangi Kemiskinan*. Perhepi.
- Anonim. 1988. *Pedoman Pembinaan Kelompok Tani-Nelayan*. Balai Informasi pertanian Ciawi 1988/89, Departemen Pertanian. No.03/BIP Ciawi/R/1988. (48 hal)
- Anonim. 1991. *Laporan Tahunan Departemen Pertanian Tahun 1991*. (346 hal.).
- Anonim. 1992. *Rangkuman Hasil Penelitian Identifikasi Wilayah Miskin di Indonesia dan Alternatif Penanggulangannya, 1992/93*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. (41 hal.)
- Anonim. 1993a. *Usaha Penanggulangan Kemiskinan di Bidang Pertanian Tanaman Pangan*. Dirjen Pertanian Tanaman Pangan: Laporan Dirjen kepada Menteri Pertanian No: PR.340.229. Laporan Bulan April 1993. (24 hal + 10 lampiran)
- Anonim. 1993b. *Kerangka Operasi Pengembangan Perkebunan Wilayah Khusus (P2WK) Tahun 1993/94*. Dirjen Perkebunan. (20 hal + 9 lampiran)
- Badan Pendidikan dan Latihan Pertanian. 1994a. *Buku Pintar P4K Seri Perdana: P4K Suatu Proyek Pengembangan Sumberdaya Manusia Bagi Keluarga Petani Kecil*. Februari 1994.
- Badan Pendidikan dan Latihan Pertanian. 1994b. *Buku Pintar P4K Seri Kedua: P4k Menyongsong Pelaksanaan Program IDT*. (42 hal).

- Bunch, Roland. 1991. Dua Tongkol Jagung: Pedoman Pengembangan Pertanian Berpangkal pada Rakyat. Yayasan Obor Indonesia untuk World Neighbors. Jakarta. Terjemahan. Ed.2 Cet.1 (xx-309 hal)
- Darmawan, Delima A. dkk. 1993. Studi Komparasi Peranan Wanita dalam Penanggulangan Kemiskinan, Kasus P4K, KUM dan LSM. Laporan Penelitian; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. (201 hal)
- Darmawan, Delima A. dkk. 1994. Identifikasi dan Evaluasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan: Sub Sektor Pertanian Tanaman Pangan. Laporan Penelitian; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. (86 hal)
- Departemen Pertanian. 1991. Laporan Tahunan Departemen Pertanian Tahun 1991. (346 hal).
- Departemen Pertanian 1993. Tanggapan Hasil Kunjungan Kerja Dan Pertanyaan Komisi IV DPR-RI Pada Raker Menteri Pertanian Dengan Komisi IV DPR-RI, Tanggal 8-9 September 1993. Rakernas Deptan 13-16 September 1993 No. 26/RKRNS/93 (64 Halaman).
- Goulet, Denis. 1990. Partisipasi dalam Pembangunan: Terobosan Baru. *Dalam*; Majalah Analisis, CSIS. Tahun XIX No.2. Maret-April 1990.
- Hermanto. dkk. 1994. Identifikasi dan Evaluasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan: Sub Sektor Perikanan (Usaha Penangkapan). Laporan Penelitian; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. (117 hal)
- Kanwil Pertanian Jawa Barat. (tanpa tahun). Petunjuk Teknis Proyek Pembangunan Pertanian Rakyat Terpadu. (120 hal + 4 lam)
- Kanwil Pertanian Jawa Barat. (tanpa tahun). Petunjuk Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pertanian Rakyat Terpadu. (28 hal)
- Kanwil Pertanian Jawa Barat. (tanpa tahun). Petunjuk Teknis Proyek Pembangunan Pertanian Rakyat terpadu. (120 hal + 4 lamp.)
- Muharmito. dkk. 1994. Identifikasi dan Evaluasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan: Sub Sektor Pengembangan Perkebunan Wilayah Khusus. Laporan Penelitian; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. (95 hal)
- Nordholt, Nico Schulte. 1987. Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan Pedesaan. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. Cet.1. (556 hal)
- Muljadi Agus N. Dkk., 1995. Penelitian Kebijakan Pengembangan Berbagai Skala Usaha Peternakan. Buku II : Identifikasi Intervensi Pemerintah dan Peran Kelembagaan Dalam Pengembangan Peternakan Pada Berbagai Tipologi Usaha Teridentifikasi di Propinsi Sumatera Utara, Aceh, dan Riau. PSE (85 Hal.).

- Pakpahan, Agus. dkk. 1993. Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pengembangan Wilayah Kering: Studi Kasus di Kabupaten Grobogan, Jawa Tengah. Makalah: Disampaikan pada Lokakarya Pembangunan Berkelanjutan di Tingkat Lokal dalam Menanggulangi Kemiskinan. Bogor 15-17 Juni 1993 (53 hal)
- Pakpahan, Agus. 1994. Kelembagaan Inovatif dalam Penanggulangan Kemiskinan (hal. 373-388) *Dalam*; Sapuan dan Chrisman Silitonga (ed.) Prosiding Seminar: Pembangunan Pertanian dalam Menanggulangi Kemiskinan. Perhepi.
- Sajogyo. 1984. Peluang Berusaha, Peluang Bekerja dan Lembaga Sosial Pedesaan. Seminar Nasional Peluang Kerja dan Peluang Berusaha di Pedesaan. P3PK, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. 10-12 Agustus 1984. (33 hal)
- Sajogyo. 1992. Partisipasi yang Komplit. *Dalam*; Majalah Inovasi No.11 Th.V.
- Simatupang, Pantjar. dkk. 1994a. Identifikasi dan Evaluasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan : Proyek Pertanian Lahan kering. Laporan Penelitian; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian.(74 hal)
- Simatupang, Pantjar. dkk. 1994b. Identifikasi dan Evaluasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan: Proyek Pembangunan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil. Laporan Penelitian; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. (98 hal)
- Siregar, Masjidin. dkk. 1994. Identifikasi dan Evaluasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan Di Propinsi Sulawesi Utara. Laporan Penelitian; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. (121 hal.)
- Suryana, Achmad. dkk. 1994. Identifikasi dan Evaluasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan: Proyek Pengembangan Diversifikasi Pangan dan Gizi. Laporan Penelitian; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. (86 hal)
- Tjondronegoro, SMP. 1984. Social Organization and Planned Development in Rural Java. Oxford University Press. New York
- Tjondronegoro, SMP. 1994. Aspek Kelembagaan dan Sosial Budaya dalam Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia Pertanian. Makalah: Lokakarya Nasional Pembangunan Pertanian Berintikan Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia: Strategi dalam Pembaharuan Pembangunan Pertanian. Bogor 28-29 Juni 1994. Perhepi.
- Triyono, Lambang. 1994. Negara dan Petani di Masa Orde Baru; Politik Pertanian dan Respon Petani di Indonesia. *Dalam*; Majalah Prisma No.12, Desember 1994.