

PERANAN LSM DAN LK DALAM SEKTOR HABITAT DI NEGARA BERKEMBANG

Oleh **Robert van der Hoff** dan **Florian Steinberg**

Dalam dasarwarsa terakhir ini, banyak kota besar di negara-negara berkembang menghadapi masalah kekurangan yang serius di bidang penyediaan perumahan dan prasarana oleh pemerintah. Sebagai reaksi terhadap masalah ini, lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan lembaga-lembaga kemasyarakatan (LK) telah muncul sebagai mitra aktif untuk mengembangkan inisiatif masyarakat setempat dalam pengadaan perumahan dan prasarananya. Beberapa tahun terakhir ini telah banyak di kenal proyek-proyek partisipasi masyarakat dan gotong-royong yang inovatif.

Di banyak negara berkembang, masyarakat miskin bertanggung jawab atas perencanaan dan pembangunan perumahan dan lingkungan mereka sendiri. Ini tidak hanya terjadi di pedesaan, tetapi juga di kota-kota besar yang sedang tumbuh dengan pesat.

Dalam hal ini peran LSM adalah sebagai pendorong usaha swadaya masyarakat dalam pengadaan perumahan dan prasarana. LSM juga dapat berperan mendukung kegiatan masing-masing rumah tangga atau kegiatan masing-masing rumah tangga atau kegiatan lembaga-lembaga kemasyarakatan (LK), dan dapat berperan sebagai pemrakarsa, pendukung atau fasilitator, atau sebagai pengelola proyek atau program.

Peran mereka sebagai penengah sering menghasilkan koalisi antara badan-badan pemerintah, kelompok masyarakat dan sektor swasta/usaha. Tetapi tidak semua pemerintah mengakui hak-hak warganegaranya untuk mempersatukan diri dalam lembaga-lembaga kemasyarakatan agar dapat mengatur sendiri --atau dengan bantuan LSM-- hal-hal penting seperti pengkaplingan lahan bangunan, pengadaan prasarana tepat guna dan pembangunan perumahan mereka sendiri, sehingga tidak hanya menunggu uluran tangan pemerintah saja.

Robert van der Hoff dan **Florian Steinberg**
Institute for Housing and Urban Development Studies, Rotterdam

Sudah tentu kegiatan LSM dan LK sering dipandang oleh pemerintah sebagai persaingan atau provokasi yang serius, meski inisiatif mereka itu jelas merupakan sumbangan dan pelengkap terhadap usaha-usaha yang dilakukan pemerintah. Bahkan sebenarnya bila pemerintah bermaksud untuk memanfaatkan dana mereka yang terbatas itu secara efektif dalam pengadaan perumahan dan prasarana, oleh berbagai pihak --termasuk oleh United Nations Centre for Human Settlement (UNCHS)-- telah disarankan agar pemerintah mengurangi pelaksanaan proyek-proyek "siap pakai" yang memerlukan biaya besar, dan lebih mengarahkan usaha-usaha mereka dalam bentuk pemberian bantuan teknis dan keuangan dalam proses pembangunan perumahan yang dilaksanakan oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Banyak hal yang kini menjadi tanggungjawab badan-badan pemerintah atau pemerintah daerah sebenarnya dapat ditangani dan dikelola oleh masyarakat dan LK-nya.

Namun perubahan kebijaksanaan di bidang perumahan semacam ini --dari kebijaksanaan penanganan secara menyeluruh oleh pemerintah menjadi kebijaksanaan untuk mendorong dan meningkatkan inisiatif masyarakat setempat-- juga memerlukan perubahan yang mendasar, misalnya perubahan dalam kelembagaan dan mengurangi pengaruh birokrasi. Khususnya telah menjadi praktek yang lazim bahwa pihak-pihak yang berperan di perkotaan, pemerintah daerah, penghuni, pemilik tanah, sektor swasta dan organisasi-organisasi kemasyarakatan yang telah ada, berdialog sebagai mitra yang sejajar.

Yang lebih penting lagi adalah upaya bekerjasama atau setidaknya mendapatkan toleransi dari instansi-instansi pemerintah yang sering tidak menunjukkan antusiasme terhadap kegiatan-kegiatan LSM. Dalam hal ini LSM internasional atau keagamaan dapat memberikan dukungan kepada usaha mempetahankan kegiatan LSM yang terancam kelanjutannya; bantuan itu dapat berupa dukungan psikologis maupun keuangan, ataupun bentuk-bentuk bantuan yang lain.

Definisi LSM dan LK

LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) berbeda dengan LK (Lembaga Kemasyarakatan). Pertama, karena lingkup wilayah kegiatan mereka yang

berbeda; kegiatan LK biasanya tidak melampaui suatu kesatuan ruang tertentu. Sebaliknya, banyak LSM yang mempunyai lingkup operasional yang luas serta mempunyai hubungan yang erat dengan LK, dan memberi dukungan dalam bentuk bantuan teknis atau manajerial, secara sukarela maupun dengan pembayaran (sebagai konsultan).

Kegiatan LSM sering hanya mempunyai lingkup finansial yang terbatas, dan terutama dipandang sebagai strategi "langkah-langkah kecil", yang dengan tepat menyesuaikan dengan (dan menghargai) tingkat pertumbuhan LK yang lambat. Namun banyak juga ditemukan LK yang telah berkembang melampaui batas lingkungannya dan berkembang menjadi LSM. Karena keterbatasan personal dan dana, kebanyakan LSM berusaha menyebarluaskan pengetahuan dan pengalaman mereka kepada LK yang banyak jumlahnya itu, agar mendapatkan efek penyebaran yang maksimal, (lihat "Deklarasi Limuru 1987").

Umumnya LSM berperan sebagai mendiator yang mempertemukan harapan-harapan LK dengan instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang berkaitan dengan permintaan atau keinginan masyarakat tersebut. Usaha mempromosikan "hak-hak" penduduk dan LK mereka untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan untuk memecahkan permasalahan lokal perlu ditekan-kan. Dan di samping aspek politis partisipasi tersebut, juga diperlukan kompetensi tertentu di berbagai bidang pengetahuan, yang meliputi aspek-aspek teknis, sosial, legal, administratif dan manajerial. Dapat disebutkan beberapa kemungkinan peranan yang bisa dimainkan oleh LSM, yaitu sebagai pengelola proyek, penyuluh masyarakat, agen perubahan, penasehat dan mediator. Berbeda dengan LK yang merupakan organisasi yang dibentuk atas inisiatif masyarakat sendiri dan berawal dari konteks lingkungan tertentu (seperti terungkap dalam namanya), maka LSM umumnya didirikan oleh orang-orang yang tidak mengacu pada batas daerah, tetapi disatukan oleh motivasi moral tertentu; bahkan ada kemungkinan berasal dari kelompok intelektual atau golongan menengah yang relatif mampu (atau dirangsang melalui inisiatif orang-orang atau organisasi-organisasi asing). Dalam pengertian ini LSM cenderung beroperasi pada tingkat "supra-lokal" di banyak tempat, bukan hanya di satu lokasi proyek. Operasi LSM dapat dibagi menjadi 3 tingkatan:

- di tingkat lingkungan, seringkali bekerja sama dengan pemerintah daerah setempat atau badan-badan pemerintah. Kerjasama ini biasanya disyaratkan oleh suatu lingkungan tertentu secara langsung ataupun melalui lembaga kemasyarakatan mereka;
- di tingkat pusat, LSM berfungsi sebagai "lobbyist" yang berusaha memperjuangkan reformasi dan perubahan kebijakan pemerintah dan badan pemberi donor;
- di lapangan, sebagai mendiator kepentingan-kepentingan (dan mungkin pula pertentangan-pertentangan) antara kebijakan pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sendiri.

Meskipun akhir-akhir ini potensi LSM dalam kegiatan pembangunan yang berakar di masyarakat mulai diakui oleh pemerintah dan badan-badan donor (bilateral dan multilateral) --dan pengakuan ini sebenarnya juga sudah agak terlambat-- namun perlu ditegaskan di sini bahwa perlu pula sikap hati-hati. Sampai sejauh ini, tidak ada alasan untuk memberikan pernyataan-pernyataan optimisme yang berlebihan mengenai LSM mengingat kinerja mereka masih menunjukkan kelemahan-kelemahan, bahkan ada hal-hal yang membahayakan. Beberapa di antaranya dapat disebutkan berikut ini:

- *tidak ada profil*; hal ini seringkali akibat tidak adanya status dan kecakapan, serta pengalaman manajemen yang sangat kurang;
- *masalah politik*; peran LSM dalam pembangunan di banyak negara tidak ditetapkan dengan jelas sehingga sulit mendapatkan saluran ke tingkat pengambilan keputusan politis, legislatif dan keuangan; operasi mereka tetap saja terbatas pada skala yang rendah. Jika mereka mengambil sikap politis, mereka akan mudah terlibat dalam pertentangan dengan partai-partai politik, yang di negara-negara berkembang sangat aktif di tingkat lokal. Sebaliknya, mungkin juga mereka memang berusaha mempolitikkan penduduk dan pada akhirnya akan diasosiasikan dengan partai politik tertentu, yang mempunyai pengaruh negatif terhadap profil mereka sebagai LSM;
- *keuangan yang tidak menentu*, karena kebanyakan LSM harus membiayai kegiatan-kegiatan mereka dengan sumber-sumber mereka sendiri yang didapatkan dari sumbangan donor-donor lokal atau badan-badan bantuan bilateral internasional, maupun yang didapatkan dari pelayanan sebagai konsultan pada proyek-proyek pembangunan, kesinambungan kegiatan mereka tidak terjamin. Upaya mencari dana yang terus menerus ini sering menyerap sumber daya manusia (dan sering juga material) LSM bersangkutan. Pemanfaatan media dan

jaringan LSM sendiri untuk mempromosikan pendekatan, proyek-proyek dan kredibilitas mereka, meski sebenarnya menguntungkan, sering tidak ditemukan dalam konteks ini;

- *egoisme terselubung*; berbeda dengan pemerintah, kebanyakan LSM tidak mempunyai mandat resmi untuk kegiatan mereka, kecuali beberapa LSM yang mempunyai warga keagamaan. Seringkali yang mendorong kegiatan LSM adalah faktor yang memberikan lapangan kerja dan penghasilan kepada staf mereka. Dan dalam kenyataannya gaji yang diberikan oleh kebanyakan LSM cukup rendah, dan ini tidak bisa diimbangi hanya dengan filsafat kemanusiaan yang dikenal dianut oleh beberapa LSM tertentu. Tapi tentu ada pula LSM yang memberi gaji yang menggiurkan kepada manajer mereka dengan biaya operasional yang besar, tidak bersangkutan dengan keluaran pekerjaan mereka maupun kualitasnya. Dan apakah mungkin mengawasi mutu dan kinerja pekerjaan LSM?
- *pemilihan kelompok sasaran*; LSM (lokal maupun internasional) umumnya bekerja dengan kelompok sasaran yang jumlahnya terbatas dan terkendali, bukan dengan jutaan rumah-tangga seperti yang terjadi pada proyek-proyek pemerintah berskala besar. Kriteria apa yang dipakai dalam pemilihan kelompok sasaran proyek pada proyek-proyek LSM? Kadang-kadang mereka bukanlah orang-orang yang benar-benar sangat membutuhkan bantuan, tetapi merupakan kelompok yang lebih "siap" menerima bantuan itu, sehingga mempunyai kemungkinan lebih besar untuk menampakkan keberhasilan, bahkan juga memberikan prospek untuk proyek-proyek pada masa yang akan datang. Juga terdapat kecenderungan untuk memusatkan proyek di ibukota negara-negara berkembang dimana LSM mempunyai kantor perwakilan, dan yang mempunyai hubungan komunikasi langsung dengan pusat organisasi-organisasi donor di Eropa, Amerika Utara dan Australia. Beberapa LSM keagamaan, meskipun tidak terbatas pada LSM jenis ini, hanya memberikan bantuan pada mereka yang seagama --atau bahkan berusaha mengaitkan bantuan mereka dengan misi keagamaan-- meskipun mereka mendapatkan sebagian dana dari sumber-sumber non agama, seperti dana dari negara. Secara umum ada kecurigaan, bahwa pemberian bantuan luar negeri untuk proyek-proyek LSM tidak selalu didasarkan pada hubungan-hubungan yang sifatnya kebetulan.
- *koordinasi proyek-proyek antarLSM*; biasanya tidak ada mekanisme pasti yang memungkinkan LSM-LSM mengkoordinasikan usaha-usaha dan proyek-proyeknya. Sebaliknya, spektrum kegiatan LSM tidak selalu nampak dalam

rencana-rencana pembangunan nasional. Akibatnya, sering terjadi duplikasi kegiatan, dan banyaknya proyek yang mirip satu sama lain (baik yang ditangani pemerintah maupun LSM) sebenarnya dapat mendorong pendekatan yang lebih efisien, lebih terkoordinasi yang memanfaatkan dana terbatas secara lebih efektif.

- *persaingan antarLSM*; dalam kalangan LSM terdapat perbedaan dinamis yang jelas antara LSM "kelas kakap" (*big NGO-BINGO*) dengan LSM "kelas teri" (*little NGO-LINGO*), malah dengan LSM milik pemerintah (*Government-Owned NGO-GONGO*) (lihat White 1989). Bagi orang luar --misalnya para donor-- banyaknya jenis LSM lokal merupakan hutan belantara yang sulit ditembus dan membingungkan dalam usaha untuk menyalurkan dana sumbangan mereka.
- "*Bagai Menggarami Laut*"; akhirnya perlu digarisbawahi bahwa LSM --setidaknya sampai saat ini-- hanya memberikan dampak kuantitatif yang sangat kecil terhadap kondisi perumahan dan prasarana di negara-negara berkembang, karena kegiatan swadaya LK maupun individual telah memobilisasi usaha yang jauh lebih besar dalam pembangunan dan perbaikan lingkungan, lepas dari apakah mereka mendapat dukungan LSM atau tidak. Pengalaman ini menunjukkan, bahwa perlu dicari jalan untuk menyebarluaskan usaha-usaha LSM dan LK yang berhasil dalam skala yang besar.

Namun demikian, segi positif kegiatan-kegiatan LSM dan LK --tanpa mengabaikan semua masalah atau "bahaya" di atas-- adalah potensi mereka yang besar untuk berinovasi dan kreativitas mereka. LSM dan LK terbukti merupakan sumber inspirasi prakarsa pembangunan perumahan dan lingkungan yang telah dan akan berpengaruh terhadap program-program pemerintah dan rakyat; serta lebih khusus lagi, mereka selalu memberi harapan kepada rakyat yang miskin untuk tetap berupaya mencari jalan memecahkan masalah perumahan mereka sendiri (lihat Turner, 1988: 180). Potensi LSM dan LK untuk berinovasi juga digarisbawahi oleh "Habitat Internasional Coalition" (HIC) dan "United Nations Centre for Human Settlement" (UNCH). Selama tahun 1987, tahun papan internasional, banyak seminar dan penerbitan dengan tema ini, misal-

nya eksibisi-HIC selama Habitat-Forum di Berlin (lihat Turner, 1988) dan Deklarasi Limuru HIC. Lebih penting lagi, tindakan-tindakan lebih lanjut untuk mendukung kegiatan-kegiatan LSM dan LK telah direncanakan:

- HIC telah menyerukan pembentukan semacam "amnesti internasional" untuk membantu pemukim liar yang tergusur dan direlokasikan secara paksa. Hak-hak untuk mempunyai tempat tinggal (akomodasi) yang tertuang dalam hak-hak fundamental rakyat di banyak negara akan didukung melalui kampanye internasional (Kampanye Hak Mendapatkan Perumahan);
- tujuan umum dan strategis, adalah bahwa kemampuan teknis dan manajerial LSM dan LK akan ditingkatkan melalui latihan dan bantuan teknis;
- pemerintah atau donor-donor internasional multilateral di masa yang akan datang akan melaksanakan apa yang telah lama dijanjikan, yaitu meningkatkan bantuan teknis dan keuangan dalam kerangka kebijakan pemberian bantuan yang disalurkan melalui LSM. Hal ini akan --dan harus-- dilaksanakan secara lebih konsekuen agar dapat lebih langsung mencapai penduduk perkotaan yang miskin dan "lobbyist" mereka, yaitu LSM dan LK.

Pembicaraan mengenai peran dan fungsi LSM dan LK pada masa yang akan datang akan mendapatkan perhatian lebih besar dan dapat diperkirakan bahwa perhatian pemerintah daerah dan bantuan internasional akan mendukung peningkatan peran LSM dan LK di sektor habitat □

Daftar Pustaka

- Drabek, A.G., Development Alternatives: The Challenge for NGOs an Overview of the Issues, dalam "World Development" *Nomoe 15, special supplement XI-XV, Oxford, 1987*
- , Limuru Declaration - April 1987, dalam "Turner, 1988, halaman 187-190"
- Turner, B. (ed), Building Community, A Third World Case Book, London, 1988
- White, B., International Experiences with NGOs Active in Developing Countries, Embassy of The Netherlands, Jakarta, 1989