BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peran strategis pemerintah dalam mewujudkan Negara Kesejahteraan (Welfare State) terletak pada kewenangan untuk mendayagunakan sumber daya dan kekuasaannya melalui kebijakan yang dibuat, baik tertulis maupun tidak tertulis. Kewenangan ini diperlukan agar masyarakat bersedia mengikuti arah dan proses yang ditentukan oleh pemerintah guna bersama-sama mewujudkan kesejahteraan itu. Salah satu prinsip negara kesejahteraan adalah tanggungjawab publik. Tanggungjawab di sini dapat diartikan sebagai adanya beban moral dan hukum yang dimiliki oleh masyarakat atas hak atau kesejahteraan yang telah didapatkan dan memanfaatkannya dengan baik. Beban moral dan hukum itu termanifestasikan dalam bentuk partisipasi nyata, baik secara perorangan maupun kelompok di berbagai sektor pembangunan, baik dalam kapasitasnya selaku obyek maupun juga sebagai subyek pembangunan. Partisipasi tersebut adalah sebuah prasyarat wajib bagi berjalannya sebuah pemerintahan ke arah Negara Kesejahteraan. Dengan kata lain, pemerintah tanpa partisipasi masyarakat adalah suatu kemustahilan. Untuk itu, dibutuhkan adanya interaksi timbal balik di antara kedua komponen ini sebab masyarakat sebagai sebuah entitas dan komunitas dengan berbagai dimensi heterogenitasnya tidak bisa mengotomasi

partisipasinya sendiri tanpa umpan balik, rangsangan atau dorongan dari pihak lain, terutama pemerintah.

Meningkatkan partisipasi masyarakat, khususnya melalui kelompok atau lembaga, bukanlah sesuatu hal yang mudah. Jika kita merujuk kepada fungsi hakiki pemerintahan, maka penyelenggaraan pemerintahan mengemban tiga fungsi yakni pelayanan (service), pemberdayaan (empowerment), dan pembangunan (development). Dari ketiga fungsi ini, penggerakan partisipasi masyarakat membutuhkan hadirnya fungsi-fungsi pemerintahan tersebut, khususnya dari segi pelayanan dan pemberdayaan. Dengan fungsi ini, maka partisipasi masyarakat dapat dikelola secara sistematis, terstruktur dan terarah tanpa harus bersifat birokratis karena bila sifat birokratiknya terlalu dikedepankan maka dapat menimbulkan kekakuan dalam mobilisasinya.

Hadirnya Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) di tingkat desa adalah wujud daripada upaya pelembagaan atau pengorganisasian partisipasi masyarakat oleh pemerintah. Walaupun memiliki tugas pemberdayaan masyarakat desa, tetapi LKD adalah produk kebijakan dari fungsi pemberdayaan yang dijalankan oleh pemerintah sekaligus upaya sosial politis guna menjadikan masyarakat sebagai elemen yang tak terpisahkan dari proses pembangunan itu. Ini sejalan dengan konsep pembangunan di Indonesia, bahwa pembangunan dilaksanakan sendiri oleh masyarakat yang terdiri dari : tingkat mikro individu atau pibadi rakyat;

tingkat agregat-nasional dimulai di tingkat kelompok masyarakat, desa-kelurahan, kecamatan, kabupaten-kota, provinsi sampai nasional; dan tingkat global-internasional pembangunan antar negara-bangsa *(www.bappenas.go.id/ Pokok-pokok Penyelenggaraan Pembangunan Nasional)*.

Tetapi pelembagaan bukan semata-mata membentuk sebuah organisasi atau lembaga *an sich* melainkan apa yang dihasilkan dari pembentukan lembaga itu dapat memberikan manfaat atau dampak yang dirasakan oleh masyarakat. Itu berarti pelembagaan partisipasi harus berbasis tujuan dan berdasar kepada filosofi yang kuat sehingga demikian membutuhkan suatu aturan main atau pedoman yang jelas. Aturan main suatu organisasi dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia biasa dikenal dengan beberapa sebutan seperti Standar Operasional Prosedur (SOP), Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) dan Petunjuk Teknis Operasional (PTO). Model-model aturan semacam ini dalam sistem organisasi modern dikenal sebagai komponen strategi pengembangan organisasi guna memudahkan pelaksanaan tugas agar lebih optimal dan terarah. Akan tetapi, sudah menjadi rahasia umum bahwa petugas LKD di Indonesia adalah sosok pekerja sosial yang bekerja apa adanya dan selalu berpedoman kepada kebiasaan, bukan bekerja berdasarkan apa yang seharusnya. Eksistensi aturan main atau pedoman kerja belum dilihat sebagai suatu kebutuhan organisasi, bahkan terkadang hanya menjadi ornamen atau pelengkap atau hiasan administratif

belaka. Jika diamati lebih lanjut, pedoman kerja bagi LKD pada umumnya justru dianggap sebagai beban yang dapat menghambat pekerja LKD untuk berimprovisasi dan lebih fleksibel. Padahal urgensi sebuah pedoman kerja atau aturan main sebuah lembaga, bukan pada sisi administratifnya tetapi lebih kepada tuntutan akuntabilitasnya yakni bagaimana mengukur pelaksanaan tanggungjawab seorang petugas LKD dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Selama ini, upaya-upaya peningkatan kapasitas di tingkat desa hanya lebih banyak menyentuh aparatur pemerintah desa dan perangkat-perangkatnya. Sangat jarang dilakukan upaya peningkatan kapasitas yang menyentuh petugas LKD yang juga merupakan mitra pemerintah desa. Mungkin bagi mereka sudah cukup jika jasa mereka yang dibayarkan melalui APBDesa ditingkatkan dari tahun ke tahun. Oleh karenanya, kapasitas LKD terutama dari segi kualitas sumber daya manusia dan kelembagaannya nampaknya kalah menonjol dibanding unsur-unsur pemerintah desa atau kelompok lainnya seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD), LSM dan kelompok-kelompok kepentingan lainnya. Maka sangat wajar apabila banyak pandangan masyarakat yang mengatakan bahwa LKD seakan tidak ada manfaatnya di desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa menyebutkan bahwa Lembaga Kemasyarakatan Desa yang selanjutnya disebut LKD adalah wadah partisipasi masyarakat,

sebagai mitra Pemerintah Desa, ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat desa.

Berdasarkan data tahun 2021, jumlah LKD di Kabupaten Luwu Utara sebanyak 1.954 (non verifikatif), yang tersebar di 15 kecamatan 166 desa, tiap desa terdiri dari 3 (tiga) hingga 6 (enam) jenis LKD. Di bawah binaan PKK terdapat Dasawisma sebanyak 3.933 lembaga. Jika dilihat dari fungsi dan peran LKD, mereka adalah pelayan masyarakat di bidang pemberdayaan yang dapat membantu pemerintah desa dalam meningkatkan pelayanan hampir di segala dimensi kehidupan dan lingkup pelayanan Pemerintah Desa. Bahkan para kader dengan jenis LKD yang berbeda sebenarnya memiliki peran dan fungsi yang saling terkait satu sama lain. Adanya keterkaitan peran dan fungsi di antara mereka menunjukkan bahwa sesungguhnya tujuan daripada peran mereka adalah sama. Sehingga dengan demikian, dalam pelaksanaan tugasnya terdapat semacam upaya bersama yang konvergen menuju ke arah yang sama pula. Ini berarti bahwa potensi untuk menyatukan atau mengintegrasikan tugas dan fungsi mereka dalam suatu tujuan bersama adalah sangatlah besar dan terbuka. Sebagai contoh dalam program pencegahan dan penurunan stunting terintegrasi, LKD Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) memiliki fungsi menggerakkan kaum ibu agar peduli terhadap pemenuhan gizi anak dan kesehatan anak, sedangkan LKD Kader Posyandu meskipun memiliki tugas yang lebih

teknis daripada PKK yakni melakukan pendataan ibu hamil dan bayi di bawah dua tahun tetapi tujuan akhirnya sama, yaitu bagimana agar anak-anak tumbuh sehat dan angka stunting di daerah bisa dicegah atau diturunkan. Jadi tugas mereka sesungguhnya berbeda tetapi peran dan tujuan mereka sama. Namun yang terjadi di lapangan, terkadang Kader PKK terlalu jauh melakukan intervensi kepada tugas-tugas Kader Posyandu dengan melakukan penyuluhan tanpa mengacu kepada data dari Kader Posyandu. Sebaliknya juga demikian, Kader Posyandu terlalu sering melakukan penyuluhan tetapi mengabaikan tugas pokoknya, yakni memberikan data kepada PKK secara rutin. Akibatnya, tugas mereka menjadi tumpang tindih dan tidak saling mengisi. Bahkan pula sering ditemukan adanya Kader Posyandu merangkap pula sebagai Kader PKK yang sebenarnya tidak diperbolehkan oleh ketentuan walaupun hal semacam ini masih dianggap wajar di daerah.

LKD lainnya seperti RT, RW dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) sebenarnya tak kalah penting namun problematik. Meskipun keberadaannya diakui secara hukum tetapi peran dan fungsi mereka tidak lebih nyata dari Perangkat desa, sukarelawan, atau Pendamping Desa/Kecamatan, terlebih dalam hal pengolahan data kewilayahan. Tugas dan fungsi mereka seolah tidak terlihat bahkan sulit diukur karena tidak memiliki pedoman kerja yang jelas. Bupati Luwu Utara pada beberapa pertemuan di tingkat kabupaten pernah memprotes keberadaan Tenaga Pendamping Desa

di wilayah perdesaan. Menurutnya, Tenaga Pendamping Desa sebetulnya tidak diperlukan kehadirannya apabila tugas dan fungsi RT/RW/Dusun dapat berjalan dengan baik. Terutama dalam hal ini, lanjut Bupati, adalah kemampuan pelaksanaan tugas dalam melakukan pendataan yang berkaitan dengan permasalahan-permasalahan sektoral seperti data stunting dan kemiskinan yang ada di desa (Aula Hotel Bukit Indah, 08/11/2021).

Sebagaimana diketahui bahwa baru-baru ini Kabupaten Luwu Utara telah mensosialisasikan Peraturan Bupati Luwu Utara Nomor 56 Tahun 2021 tentang Peran Desa dan Kelurahan dalam Pencegahan dan Penurunan Stunting Terintegrasi. Terbitnya peraturan ini sebenarnya akan membuka peluang bagi para pengurus LKD di desa untuk menunjukkan perannya selaku mitra Pemerintah Desa karena desa tidak akan mampu bekerja sendiri tanpa melibatkan berbagai stakeholder di desa. Hanya karena keterbatasan kapasitas dan kurangnya penguatan di tingkat desa, menyebabkan peran dan fungsi mereka seolah tidak sekuat kebijakan yang telah mendasari eksistensinya di desa.

Berdasarkan hasil monitoring dan rapat-rapat koordinasi di tingkat kabupaten, diperoleh keterangan bahwa LKD belum berfungsi sebagaimana ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, baik secara perorangan maupun kelembagaan. Peran dan fungsi mereka belum berjalan sebagaimana layaknya sebuah wadah.

Pekerjaan mereka tidak berjalan secara sistemik dan terpadu atau dengan kata lain masih berjalan sendiri-sendiri (ter-disintegrasi). Sekretaris Desa (Sekdes) Masamba, Kecamatan Masamba pada suatu kesempatan kepada peneliti mengungkapkan bahwa antara para kader atau petugas LKD di wilayahnya memang tidak memiliki agenda yang tetap dan teratur dalam berkoordinasi. Mereka juga tidak memiliki wadah koordinasi satu sama lain untuk sekedar saling menginformasikan dan mengevaluasi apa yang telah mereka kerjakan. Selain itu, kata Sekdes, dalam menyebarluaskan sesuatu kebijakan atau program kepada masyarakat, para petugas LKD tidak menggunakan media formal seperti rapat-rapat sosialisasi, rapat-rapat koordinasi dan semacamnya, melainkan hanya memanfaatkan acara-acara informal seperti pesta warga atau kegiatan warga lainnya untuk menyampaikan kebijakan-kebijakan desa tertentu.

Disintegrasi peran dan fungsi LKD di atas, juga sejalan dengan pernyataan Kepala Dinas PMD Kabupaten Luwu Utara. Dalam suatu rapat koordinasi pada Agustus 2021 diungkapkan bahwa di Kabupaten Luwu Utara, terdapat banyak program yang dijalankan oleh LKD dan perangkat daerah yang berbeda sebenarnya memiliki sasaran yang sama namun berjalan sendiri-sendiri atau tidak terintegrasi. Peran dan fungsi LKD sebagian besar hanya eksis secara administratif, tetapi tidak eksis secara operasional. Interaksi kader LKD, baik antar sesama kader LKD maupun kader LKD dengan kelompok sasaran atau warga bukanlah interaksi administratif dan

teknis melainkan lebih cenderung kepada interaksi sosial yang bersifat personal, bahkan terkadang dalam situasi tertentu lebih bersifat politis. Dalam beberapa kondisi banyak warga yang tidak mengetahui keberadaan kader tersebut, bagaimana dan dimana berkomunikasi dengan mereka untuk menyampaikan aspirasi atau kebutuhannya.

Di sisi lain, berdasarkan pengamatan peneliti, di beberapa perangkat daerah terdapat sejumlah kegiatan atau program yang melibatkan para kader LKD dengan sasaran yang sama, namun mereka tidak saling berkoordinasi satu sama lain, termasuk dalam menjamin keberlanjutan program melalui feedback (umpan balik) atas monitoring dan evaluasi yang dilakukan. Belum adanya langkah-langkah penguatan terintegrasi yang nyata, baik oleh pemerintah daerah maupun pemerintah desa untuk memaduserasikan peran dan fungsi LKD sejauh ini. Perda Kabupaten Luwu Utara Nomor 11 Tahun 2007 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa yang masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum efektif memberikan arah pelaksanaan peran dan fungsi LKD yang terintegrasi. Sejak terbitnya Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, Pemerintah Kabupaten Luwu Utara belum memiliki kebijakan penataan LKD yang lebih up-to-date yang terintegrasi, termasuk dalam merevisi perda yang saat ini mash mengacu kepada undang-undang yang lama. Apalagi sejauh ini, penelitian yang berfokus pada potensi peningkatan dan pengembangan organisasi lembaga

kemasyarakatan desa sebagai acuan kebijakan di Kabupaten Luwu Utara belum pernah atau jarang ditemukan.

Berdasarkan uraian yang dijelaskan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : “Strategi Pengintegrasian Peran Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dalam Agregasi Kebutuhan Masyarakat di Kabupaten Luwu Utara”.

Penelitian ini diharapkan menghasilkan karya yang merupakan bagian dari penelitian, yang diharapkan menjadi rekomendasi dan solusi dalam mengatasi permasalahan yang diteliti.

Jenis karya yang dipandang relevan dari hasil penelitian ini adalah Policy Paper.

B. Rumusan Masalah

Adapun permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

a. Bagaimana strategi pengintegrasian peran LKD dalam agregasi kebutuhan masyarakat di Kabupaten Luwu Utara ?
b. Apa yang menjadi faktor-faktor internal dan eksternal kunci keberhasilan pengintegrasian LKD di lingkup pemerintah desa Kabupaten Luwu Utara ?

C. Tujuan Penelitian

Bertolak dari latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

a. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis strategi

pengintegrasian peran LKD dalam agregasi kebutuhan masyarakat di Kabupaten Luwu Utara dalam meningkatkan pelayanan masyarakat di desa.

b. Untuk mengetahui faktor-faktor kunci, baik internal maupun eksternal yang dapat memengaruhi keberhasilan pengintegrasian LKD sebagai mitra Pemerintah Desa dalam melakukan agregasi kebutuhan masyarakat Desa.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi pengambil kebijakan yang berkompeten di Kabupaten Luwu Utara dalam menguatkan peran LKD guna meningkatkan pelayanan masyarakat di desa secara terintegrasi.

Hasil penelitian ini juga diharapkan memberikan informasi bagi pengurus LKD, instansi pembina teknis dan pemerintah desa dalam mengembangkan perannya secara efektif di desa.