

PENDEKATAN PARTISIPATIF DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Aziz Muslim

Abstrak

Model pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered*) menekankan bahwa pembangunan bukan sekedar meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan nasional (GNP) serta terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, tetapi yang lebih penting lagi adalah pada upaya meningkatkan kualitas manusia agar dapat meningkatkan partisipasi secara nyata dalam berbagai aktifitas kehidupan untuk mendorong terciptanya kegiatan produktif yang bernilai tinggi. Model pembangunan ini mencoba mengembangkan rasa keefektifan politis yang akan mengubah penerima pasif dan reaktif menjadi peserta aktif yang memberikan kontribusinya dalam proses pembangunan, masyarakat yang aktif dan berkembang yang dapat turut serta dalam memilih isu kemasyarakatan.

I. Pendahuluan

Ada tiga model pembangunan yang pernah dilewati oleh bangsa kita ini dalam usahanya untuk mensejahterakan rakyat¹. Pertama, Model pembangunan nasional yang berorientasi pada pertumbuhan. Model ini memandang tujuan pembangunan nasional sebagai pertumbuhan ekonomi dalam arti sempit, yaitu menyangkut kapasitas ekonomi nasional yang semula dalam jangka waktu panjang dan lama berada dalam kondisi statis,

¹ Lihat Moeljarto, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995, P. 32. Ambar Teguh Sulistiyani, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Yogyakarta: Gava Media, 2004, P. 43. Aziz Muslim, *Konsep Dasar dan Pendekatan Pengembangan Masyarakat*, Yogyakarta: Jurnal PMI. Vol. I No. I, 2003, P. 36. Totok Daryanto, *Menuju Pembangunan Yang Berpusat Pada Manusia*, Pengantar Buku Pengembangan Masyarakat: Dari Pembangunan Sampai Pemberdayaan, hlm. XXV. Harry Hikmat, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Bandung: Humaniora utama, 2004, P. 89.

kemudian bangkit untuk menghasilkan peningkatan GNP pertahun pada angka 5 sampai 7 persen atau kalau mungkin bisa lebih.

Untuk mencapai angka pertumbuhan ekonomi yang tinggi seperti itu, maka pemilihan struktur produksi jasa dan manufaktur, serta mengurangi porsi sektor pertanian secara seimbang, barangkali tidak dapat dihindari. Karena itu, proses pembangunan terpusat pada produksi, sementara penghapusan kemiskinan, pengangguran dan ketidakadilan menduduki urutan penanganan kedua, lebih-lebih penghapusan ketiga masalah penting ini hanya dicapai dengan *"trickle-down effect"*.

Model pembangunan ini benar-benar mengesampingkan unsur masyarakat. Masyarakat hanya dipandang sebagai obyek dari pembangunan bukan dipandang sebagai subyek dari pembangunan, partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ini tidak diperlukan. Oleh karena itu data empirik menunjukkan bahwa model pembangunan ini gagal untuk mengangkat derajat kehidupan kaum miskin dan bahkan ketimpangan-ketimpangan makin menajam.

Kedua, Model pembangunan yang berorientasi pada kebutuhan dasar. Setelah gagal mengangkat harkat dan martabat kehidupan ekonomi masyarakat dengan model pertumbuhan, maka pemerintah berusaha mengembangkan model lain yaitu model pemenuhan kebutuhan dasar atau kesejahteraan.

Model ini memfokuskan diri pada bagian penduduk yang miskin dan menandakan bahwa masalah kemiskinan yang ada sekarang ini merupakan akibat dari marginalisasi masyarakat dari proses pembangunan. Oleh karena itu, model pembangunan ini mencoba memecahkan masalah kemiskinan secara langsung dengan tidak melalui mekanisme *"trickle-down effect"*.

Pada dasarnya model ini merupakan suatu program bantuan untuk mencapai kesejahteraan bagi orang yang sangat miskin melalui pemenuhan kebutuhan dasar mereka, yang mencakup kesempatan memperoleh penghasilan dan akses terhadap pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, transportasi, penerangan dan lain-lain.

Alasan utama yang mendasari model pembangunan yang berpusat pada pemenuhan kebutuhan dasar ini menurut Moeljarto ada tiga, yaitu 1). Banyak dari masyarakat miskin yang tidak memiliki asset-asset produktif selain kekuatan fisik, keinginan kerja dan inteligensi dasar mereka. Pemeliharaan asset tersebut tergantung pada peningkatan akses terhadap pelayanan public seperti pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyediaan

air bersih dsb. 2). Peningkatan pendapatan masyarakat miskin boleh jadi tidak meningkatkan standar hidup mereka kalau barang-barang dan jasa yang cocok dengan kebutuhan dan tingkat pendapatan mereka tidak tersedia. 3). Peningkatan standar hidup golongan termiskin dari yang miskin melalui peningkatan produktifitas mereka memerlukan waktu yang sangat lama, dan dalam kondisi dan situasi tertentu mereka kerap kali tidak dapat bekerja. Oleh karena itu program subsidi jangka pendek dan mungkin program subsidi permanen diperlukan agar masyarakat mendapat bagian dari hasil-hasil pembangunan².

Model ini tentu saja merupakan suatu langkah maju dalam memberikan pertimbangan pada aspek pembangunan manusia dibandingkan dengan model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan. Akan tetapi, model ini memiliki paling tidak dua kelemahan yaitu 1). Masyarakat miskin selalu menanti bantuan yang diberikan oleh pemerintah sehingga muncul ketergantungan dan ketidakmandirian. 2). Beban anggaran pemerintah akan semakin besar seiring dengan bertambahnya masyarakat yang miskin misalnya karena bencana alam seseorang menjadi miskin dan pemerintah harus menanggung.

Disamping itu, banyak kalangan yang mengkritik pembangunan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar ini dengan alasan bahwa sebaik apapun kesejahteraan yang akan dicapai oleh warga masyarakat, jika masyarakat miskin menerima secara pasif pelayanan yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan kearifan yang waktu dan tempatnya ditentukan oleh pemerintah adalah tidak dapat diterima atau tidak dapat dibenarkan. Mereka menghendaki kebijakan-kebijakan pemerintah itu dibuat bersama-sama dengan masyarakat. Karena itu mereka menawarkan model pembangunan yang lain yaitu model *people centered*.³

Ketiga, Model pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered*). Model ini menekankan bahwa pembangunan bukan sekedar meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan nasional (GNP) serta terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, tetapi yang lebih penting lagi adalah pada upaya meningkatkan kualitas manusia agar dapat meningkatkan partisipasi secara nyata dalam berbagai aktifitas kehidupan untuk mendorong terciptanya kegiatan produktif yang bernilai tinggi.

² Moeljarto, *Politik Pembangunan*.....P. 33.

³ Suparjan dan Hempri Suyatno, *Pengembangan Masyarakat: Dari Pembangunan Sampai Pemberdayaan*, Yogyakarta: Aditya Media, 2003, P. 20.

Model pembangunan ini mencoba mengembangkan rasa keefektifan politis yang akan mengubah penerima pasif dan reaktif menjadi peserta aktif yang memberikan kontribusinya dalam proses pembangunan, masyarakat yang aktif dan berkembang yang dapat turut serta dalam memilih isu kemasyarakatan.

Argumentasi pembenaran model pembangunan yang terpusat pada manusia adalah : 1). Masyarakat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, karena itu partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut. 2). Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat. 3). Partisipasi menciptakan lingkungan umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. 4). Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif bagi aktualisasi potensi dan pertumbuhan masyarakat. 5). Partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.

Fakta dari 16 negara Asia, seperti analisis yang dilakukan oleh universitas Cornell menunjukkan adanya korelasi yang kuat antara keberhasilan pembangunan pertanian dan pembangunan sosial dengan sistem partisipasi organisasi lokal yang efektif yang menghubungkan masyarakat desa dengan pusat-pusat pengambilan keputusan dan pelaksanaannya⁴.

Dari ketiga model pembangunan tersebut di atas tampaknya peranan masyarakat dalam berpartisipasi pada pembangunan sangat menentukan keberhasilan dari pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, kami ingin mencoba memahami kembali makna partisipasi dalam pemberdayaan masyarakat, pentingnya partisipasi dan bagaimana mewujudkan masyarakat yang partisipatif.

II. Memahami Makna Partisipasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat

Dari uraian tiga model pembangunan di atas, nampaknya model yang ketiga yaitu model pembangunan yang berorientasi pada manusia dirasa tepat oleh banyak kalangan karena meletakkan masyarakat sebagai subyek dalam pembangunan dengan menekankan partisipasinya pada segala aspek. Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan memang mutlak diperlukan dan hampir tidak ada yang menyangkal terhadap pentingnya

⁴ Moeljarto, *Politik Pembangunan*.....P. 49.

partisipasi masyarakat dalam pembangunan karena pada akhirnya masyarakatlah yang akan menikmati hasil pembangunan tersebut. Namun dalam perjalanannya, partisipasi yang dipandang mutlak harus ada dalam pembangunan dipahami secara berbeda-beda, bahkan ada yang mengartikan partisipasi secara salah kaprah.

Mikkelsen⁵ membuat daftar atau klasifikasi dari para praktisi pembangunan mengenai arti dari partisipasi. Pertama, Partisipasi diartikan sebagai pemekaan (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan. Pemaknaan seperti ini agaknya kurang tepat karena memaknai partisipasi hanya sekedar meminta dukungan masyarakat terhadap semua program yang telah disiapkan. Pertemuan (rapat) dengan dalih partisipasi (minta masukan dari warga masyarakat) yang dilaksanakan tidak lebih sebagai ajang formalitas untuk menjalankan sebuah kebijakan yang telah dibuat. Hal demikian akan memunculkan partisipasi yang semu karena masyarakat tidak diberi hak untuk merancang program kecuali hanya sekedar diajak, dibujuk, diperintah dan bahkan dipisahkan oleh kelembagaan tertentu untuk ikut serta dalam suatu program yang telah dirancang sebelumnya.

Kedua, Partisipasi diartikan sebagai kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan. Pemaknaan ini hampir sama dengan pemaknaan yang pertama, yang membedakan adalah kontribusi sukarela masyarakat kepada proyek. Karena itu akhir capaian dari partisipasi jenis ini adalah penghematan biaya. Masyarakat harus mendukung atau ikut program-program pemerintah secara gratis dengan alasan program-program tersebut pada akhirnya digunakan untuk kepentingan masyarakat. Proyek-proyek pembangunan yang memiliki anggaran tertentu harus dapat diselesaikan melalui penghematan-penghematan. Makin banyak penghematan atau makin murah biaya suatu proyek, maka dapat diartikan makin besar pula partisipasi masyarakat. Di sini partisipasi diartikan sebagai besarnya dana yang dapat dihemat atau dana yang dapat disediakan sebagai sumbangan atau kontribusi masyarakat kepada proyek-proyek pemerintah.

Ketiga, Partisipasi adalah suatu proses keterlibatan secara aktif dalam pengambilan keputusan bersama dengan pemerintah. Pemaknaan seperti

⁵Britha Mikkelsen, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan: Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan*, Terjemahan Matheos Nalle, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003, P. 64.

ini memberikan keterlibatan yang luas dalam tiap proses pembangunan yaitu mulai dari: 1). Keterlibatan pada identifikasi masalah, dimana masyarakat bersama-sama dengan para perencana atau pemegang otoritas kebijakan mengidentifikasi persoalan, mengidentifikasi peluang, potensi dan hambatan. 2). Proses perencanaan, dimana masyarakat dilibatkan secara aktif dalam penyusunan rencana dan strategi berdasar pada hasil identifikasi sebelumnya. 3). Pelaksanaan proyek pembangunan. 4). Evaluasi, yaitu masyarakat dilibatkan untuk menilai hasil pembangunan yang telah dilakukan, apakah pembangunan memberikan manfaat bagi masyarakat atau justru sebaliknya masyarakat dirugikan dengan proses yang telah dilakukan. 5). Monitoring dan 6). Mitigasi, yaitu terlibat dalam mengukur dan mengurangi dampak negatif yang diakibatkan oleh proyek yang sedang dilaksanakan.

Keempat, Partisipasi diartikan sebagai keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri. Inti dari partisipasi ini adalah sikap sukarela masyarakat untuk membantu keberhasilan program pembangunan yang telah ditentukan sendiri. Keterlibatan sukarela itu bisa berupa terlibat dalam proses penentuan arah, strategi dan kebijakan pembangunan, terlibat dalam memikul beban dan tanggungjawab dalam pelaksanaan pembangunan dan terlibat dalam memilih hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.

Kelima, Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan dan lingkungan mereka. Partisipasi dalam pengertian ini sesuai dengan konsep pemberdayaan masyarakat, dimana dalam pemberdayaan masyarakat, masyarakat secara bersama-sama mengidentifikasi kebutuhan dan masalahnya, bersama-sama mengupayakan jalan keluarnya dengan jalan memobilisasikan segala sumber daya yang diperlukan serta secara bersama-sama merencanakan dan melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Sementara itu Erickson⁶ memahami partisipasi dari dua sisi yaitu sisi internal dan sisi eksternal. Partisipasi secara internal berarti adanya rasa memiliki terhadap komunitas. Sedangkan partisipasi dalam arti eksternal terkait dengan bagaimana individu melibatkan diri dengan komunitas luar. Dari pemahaman tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi

⁶ Eugen C. Erickson, *Consequences Left Leadership and Participation* dalam Whiting R. Larry (ed), *Communitis Left Behind, Alternative for Development North Central Regional Center Rural Development*, The Iowa State University Press, 1974, P. 77.

merupakan manifestasi tanggungjawab sosial dari individu terhadap komunitasnya sendiri maupun dengan komunitas luar.

Selain itu, satu hal yang juga penting dalam konsep partisipasi menurut Suparjan⁷ adalah bahwa partisipasi tidak hanya sekedar dipandang dari sisi fisik semata. Selama ini menurutnya ada kesan bahwa seseorang dikatakan sudah berpartisipasi apabila dia sudah terlibat secara fisik seperti ikut kerjabakti, ikut membantu material, ikut menghadiri pengajian. Padahal esensi yang terkandung dalam partisipasi sebenarnya tidak sesempit itu. Pemikiran atau sumbang saran dari masyarakat sebenarnya dapat dikatakan sebagai wujud dari partisipasi.

III. Pentingnya Partisipasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat

Partisipasi dan pemberdayaan merupakan hal yang menjadi pusat perhatian dalam proses pembangunan belakangan ini di berbagai Negara. Kemiskinan yang terus melanda dan menggerus kehidupan masyarakat akibat resesi internasional yang terus bergulir dan proses restrukturisasi menunjukkan perhatian yang sangat besar terhadap strategi partisipasi sebagai sarana percepatan proses pembangunan. Partisipasi dan pemberdayaan merupakan strategi yang sangat potensial dalam rangka meningkatkan ekonomi, sosial dan transformasi budaya. Proses ini pada akhirnya akan dapat menciptakan pembangunan yang lebih berpusat pada rakyat (*people centered*).

Salah satu agen pembangunan internasional, Bank Dunia misalnya, percaya bahwa partisipasi masyarakat di dunia ketiga seperti Indonesia merupakan sarana efektif untuk menjangkau masyarakat termiskin melalui upaya pembangkitan semangat hidup untuk dapat menolong diri sendiri. Dalam hal ini cara terbaik untuk mengatasi masalah pembangunan adalah membiarkan semangat wiraswasta tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat, masyarakat berani mengambil resiko, berani bersaing, tumbuh semangat untuk bersaing dan menemukan hal-hal baru melalui partisipasinya. Pada konteks inilah, maka pendekatan partisipasi dengan melibatkan masyarakat menjadi sangat penting untuk dilakukan.

Menurut Moeljarto⁸ ada beberapa alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat penting. Pertama, masyarakat adalah focus utama dan tujuan akhir dari pembangunan, karena itu partisipasi

⁷ Suparjan dan Hempri Suyatno, *Pengembangan Masyarakat*.....P. 59.

⁸ Moeljarto, *Politik Pembangunan*.....P. 48.

merupakan akibat logis dari dalil tersebut. Memandang masyarakat sebagai subyek dalam pembangunan menjadi sangat penting dalam rangka *memanusiakan masyarakat*. *Proses humanisasi ini pada gilirannya mampu mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan*. Pembangunan yang fokus dan sumber utamanya masyarakat akan dapat mengubah peranan masyarakat tersebut sebagai penerima pasif menjadi anggota masyarakat yang mampu berperan aktif dalam pembangunan.

Kedua, Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan meningkatkan harkat dan martabat. Pembangunan pada dasarnya adalah pembangunan manusia. Memang dalam pembangunan dibutuhkan produksi barang-barang yang menjadi kebutuhan hidup manusia, manusia membutuhkan makanan yang cukup untuk mengembangkan dirinya, membutuhkan perumahan dan pakaian yang bersih untuk menjaga kesehatannya, dan juga membutuhkan penerangan, transportasi dan alat komunikasi yang cukup agar dapat memudahkan hidup mereka. Pembangunan mesti harus meningkatkan produksi barang-barang yang menjadi kebutuhan hidup manusia, tetapi pemenuhan barang-barang yang menjadi kebutuhan tersebut tetap bermuara pada pembangunan manusianya yaitu untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia. Oleh karena itu pembangunan yang melupakan aspek manusianya (partisipasi) jelas tidak menguntungkan. Hal ini karena akan menumbuhkan sikap pasif dari masyarakat baik dalam proses, pelaksanaan maupun penerimaan hasil pembangunan. Sikap merasa tidak memiliki membuat mereka acuh tak acuh dan enggan terhadap hasil-hasil pembangunan yang pada gilirannya dapat menurunkan harkat dan martabat manusia.

Ketiga, Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Hal ini, misalnya dapat dilihat dari kegagalan program KB yang tidak memperhitungkan sikap masyarakat terhadap penggunaan alat-alat kontrasepsi ataupun program perkebunan tembakau di Zambia yang direncanakan tanpa dasar pengetahuan mengenai keadaan politik dan sosial masyarakat.

Keempat, Partisipasi memperluas zona (kawasan) penerimaan proyek pembangunan. Masyarakat akan lebih mempercayai program-program pembangunan jika mereka merasa dilibatkan dalam semua kegiatan baik proses persiapan, perencanaan, pelaksanaan dan menikmati hasilnya, karena mereka akan lebih puas mengetahui seluk beluk program/proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program/proyek

tersebut. Berbagai usaha untuk mencapai proyek-proyek swadaya menunjukkan bahwa bantuan masyarakat setempat sangat sulit diharapkan jika mereka tidak dilibatkan.

Kelima, Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia. Pembangunan yang memperluas keterlibatan masyarakat menyadari tentang betapa pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal yang ditempuh melalui kesanggupan melakukan control internal atas sumber daya materi dan non materi yang penting melalui redistribusi modal atau kepemilikan.

Keenam, Partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri. Dalam konteks ini, masyarakat memiliki hak untuk memberikan saran dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah mereka. Hal ini selaras dengan konsep *people centered development* yaitu jenis pembangunan yang lebih diarahkan pada perbaikan nasib manusia dan tidak sebagai alat pembangunan itu sendiri.

Ketujuh, Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi khas daerah. Sistem sosial budaya yang beraneka ragam harus dipahami dan disadari sebagai sumber daya atau modal sosial yang telah tersedia di masyarakat, walaupun di beberapa daerah sistem sosial budaya tersebut telah mengalami pergeseran dan mulai memudar, namun jika hal ini dimobilisasi kembali dengan cara-cara yang tepat dan sesuai dengan karakteristik sosial budaya setempat, secara bertahap akan memberikan kontribusi yang signifikan dalam pembangunan nasional. Oleh karena itu partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam kaitannya dengan persoalan sosial budaya yang menjadi ciri khas setiap daerah ini.

Sejalan dengan pendapat Moeljarto di atas, Conyers⁹ menyebut tiga alasan mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat penting. Pertama, Partisipasi merupakan alat untuk memperoleh informasi mengenai situasi dan kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa keterlibatannya program atau proyek pembangunan akan gagal. Kedua, Masyarakat akan mempercayai program atau proyek pembangunan jika mereka dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka mengetahui seluk beluk proyek tersebut. Ketiga, Partisipasi

⁹ Diana Conyers, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*, Yogyakarta: UGM Press, 1994, P. 154.

merupakan hak demokrasi masyarakat jika mereka dilibatkan dalam pembangunan.

Suparjan¹⁰ menyebut alasan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai berikut: Pertama, Adanya keterlibatan masyarakat memungkinkan mereka memiliki rasa tanggung jawab dan *handarbeni* (*sense of belonging*) terhadap keberlanjutan program pembangunan. Kedua, Dengan partisipasi masyarakat dapat meningkatkan posisi tawar menawar harga sehingga daya tawarnya menjadi seimbang dengan pemerintah dan pihak pemilik modal. Ketiga, Dengan partisipasi masyarakat mampu mengontrol kebijakan yang diambil oleh pemerintah, sehingga terjadi sinergi antara sumber daya local, kekuatan politik pemerintah dan sumber daya modal dari investor luar.

Mengingat pentingnya partisipasi dalam pembangunan, maka menjadi mutlak bahwa segala hal yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan oleh pemerintah harus melibatkan masyarakat. Dalam proses pembangunan, masyarakat hendaknya tidak sekedar diposisikan sebagai obyek dari pembangunan tetapi sebaliknya masyarakat hendaknya dijadikan subyek dalam menentukan arah perkembangannya. Dengan demikian, apabila ada warga masyarakat yang melakukan penolakan terhadap kebijakan pemerintah dan penolakan itu dilakukan oleh mayoritas, maka pemerintah tidak boleh memaksakan kehendaknya, yakni dengan tetap menjalankan kebijakannya.

Sebelum mengakhiri pembicaraan ini perlu kiranya dibahas manajemen partisipasi yang mampu menciptakan kondisi keberdayaan masyarakat untuk membangun diri mereka sendiri. Manajemen itu menurut Korten seperti dikutip oleh Moeljarto¹¹ adalah sebagai berikut:

Pertama, Pembangunan itu dari dan oleh masyarakat. Manajemen ini memandang pembangunan sebagai produk dari prakarsa dan kreativitas masyarakat. Peranan pemerintah adalah menciptakan kondisi atau lingkungan yang memungkinkan masyarakat memobilisasi sumber-sumber yang ada di dalam masyarakat untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang mereka hadapi, sesuai dengan prioritas yang mereka tentukan.

Kedua, Manajemen komunitas. Maksud manajemen komunitas disini adalah manajemen sumber-sumber pembangunan yang berdasarkan atas pengelolaan sumber daya lokal oleh satuan pengambil keputusan yang

¹⁰ Suparjan dan Hempri Suyatno, *Pengembangan Masyarakat.....*P. 54.

¹¹ Moeljarto, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, P. 224.

menyangkut sistem alokasi sumber nasional. Satuan pengambil keputusan dalam pengelolaan sumber daya lokal ini adalah sosok struktur yang pluralistik yang mencakup individu, keluarga, birokrasi lokal, pengusaha kecil setempat dan organisasi kemasyarakatan lainnya. Kesemuanya berpartisipasi di dalam memobilisasi sumber pembangunan lokal yang manifestasinya dapat bervariasi.

Ketiga, Proses belajar sosial. Yang dimaksud proses belajar sosial adalah proses interaksi sosial antara anggota-anggota masyarakat dengan lembaga-lembaga yang ada yang bertujuan untuk mengembangkan kemampuan mereka melalui kegiatan-kegiatan pemecahan masalah yang sering dilakukan melalui *trial and error*. Peningkatan kemampuan ini tidak diperoleh melalui pendidikan formal, akan tetapi melalui partisipasi dan interaksi di dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan rencana.

Keempat, Manajemen strategi. Manajemen ini bertujuan untuk mengembangkan organisasi yang mampu beradaptasi dengan lingkungannya dan mampu menanggapi lingkungannya. Manajemen strategi ini tidak bertujuan untuk menguasai dan memprogram perilaku manusia, akan tetapi bertujuan untuk mengembangkan prakarsa kreatif mereka untuk dapat memecahkan masalah yang mereka hadapi. Pendek kata, manajemen strategi ini bertujuan untuk pemberdayaan anggota masyarakat dan anggota organisasi agar mereka mampu mengaktualisasikan potensinya.

IV. Mewujudkan Masyarakat Partisipatif Dengan Metode Participatory Rural Appraisal

Alasan ketidakmampuan masyarakat untuk ikut serta dalam proses perencanaan suatu program pembangunan seringkali menjadi sarana justifikasi bagi pembuat kebijakan untuk tidak mengikutsertakan masyarakat dalam tahapan tersebut. Kondisi ini pada gilirannya akan membentuk kriteria nilai tersendiri yang menjustifikasi mekanisme formulasi implementasi ataupun evaluasi yang menjadi virus yang berbahaya bagi proses demokratisasi dalam pembangunan. Hal ini akan mengakibatkan masuknya unsur subyektifitas dari penguasa di dalam menentukan formulasi suatu kebijakan.

Alasan lain yang juga sering ditemukan dalam implementasi pendekatan partisipatif adalah kemungkinan munculnya konflik akibat dari banyaknya perbedaan tuntutan dari warga masyarakat. Konflik bisa terjadi antar sesama warga masyarakat dan juga bisa terjadi karena perbedaan kepentingan daerah dengan kepentingan nasional. Konflik ini terjadi karena

masyarakat di daerah umumnya hanya melihat persoalan-persoalan pada lingkup daerahnya saja, sementara pemerintah pusat ditunjuk untuk mengakomodasi berbagai tuntutan atau aspirasi dari tiap-tiap daerah.

Di sisi lain, implementasi pendekatan partisipatif juga sering terhambat oleh faktor kapasitas organisasi. Keberhasilan setiap upaya untuk meningkatkan mutu para pelaksana, mutu perencanaan desentralisasi serta program pembangunan masyarakat yang efektif akan tergantung dari sebuah struktur organisasi yang efektif. Pembentukan struktur semacam itu membutuhkan waktu, biaya dan pengorganisasian yang cukup lama. Dengan demikian, implementasi pendekatan partisipatif justru terkesan menjadi sebuah persoalan yang kurang efisien baik dari sisi waktu, biaya maupun tenaga.

Apapun alasan yang muncul yang membuat takut untuk mengimplementasi pendekatan partisipatif adalah karena pemahaman yang salah mengenai konsep partisipasi. Pemahaman yang benar mengenai konsep partisipasi dari warga masyarakat maupun para birokrat pemerintah di dalam melibatkan masyarakat pada akhirnya akan menjadi pintu masuk dalam setiap proses pembangunan. Di dalam benak mereka, harus tertanam bahwa partisipasi adalah kunci keberhasilan pembangunan. Jika selama ini partisipasi masyarakat dalam pembangunan lebih banyak dikaitkan dengan suatu kewajiban, maka sudah saatnya untuk menambahkan hak pada peran. Menambah hak pada peran nampaknya sangat cocok kalau menggunakan model *participatory rural appraisal* (PRA).

Pendekatan PRA menekankan bahwa masyarakat sasaran memiliki kemampuan untuk melakukan kontrol bahkan mengubah program yang telah dikeluarkan oleh para perencana pembangunan. Karena itu untuk mengendalikan peran masyarakat dan perencana dalam melakukan proses pembangunan, ada beberapa prinsip PRA yang menjadi dasar pijakan untuk implementasinya. Prinsip-prinsip itu adalah:

1. Belajar secara langsung. Belajar dari masyarakat secara langsung untuk mendapatkan pengetahuan fisik, teknis dan sosial secara lokal.
2. Belajar secara cepat dan progresif. Belajar secara cepat dan progresif melalui eksplorasi yang terencana dan pemakaian metode yang fleksibel.
3. Komunikasi rilek dan bersifat kekeluargaan. Menyeimbangkan bias, rileks dan tidak tergesa-gesa, mendengarkan dan bukan menggurui, tidak memaksakan dan mencari masyarakat yang lebih miskin, kehadiran orang luar hendaknya masuk dalam proses diskusi sebagai

anggota. Oleh karena itu, komunikasi yang ada harus bersifat kekeluargaan.

4. Optimalisasi pertukaran, mengaitkan biaya pemahaman dengan informasi yang benar-benar bermanfaat dengan pertukaran antara kuantitas, kegayutan, keakuran serta ketepatan waktu.
5. Membuat jaringan titik-titik pengukuran, dapat diartikan sebagai penggunaan waktu kisaran yang terdiri dari metode, diskusi, jenis informasi untuk pengecekan silang.
6. Mencari keanekaragaman, mencari hal yang berbeda-beda daripada rata-rata. Dalam hal ini, metode triangulasi dipergunakan untuk memperoleh informasi yang kedalamannya dapat diandalkan.
7. Pemberian fasilitas, artinya memberikan fasilitas penyelidikan, analisis, penyajian dan pemahaman oleh masyarakat itu sendiri, sehingga mereka dapat menyajikan dan memiliki hasilnya serta juga mempelajari.
8. Kesadaran dan tanggung jawab diri yang kritis, fasilitator secara terus menerus menguji tingkah laku mereka dan mencoba melakukannya secara lebih baik. Kesalahan harus dipahami sebagai suatu kesempatan untuk belajar melakukan yang lebih baik.
9. Saling berbagi informasi dan gagasan antar sesama masyarakat desa, antar masyarakat desa dengan fasilitator, dan antar fasilitator yang berbeda, serta saling berbagi wilayah kegiatan, pelatihan dan pengalaman antar organisasi yang berbeda¹².

Upaya melibatkan masyarakat dalam pembangunan melalui metode PRA, pada dasarnya harus dimulai dari bawah yaitu melalui forum-forum warga baik yang berbasis pada komunitas atau kelembagaan seperti kelompok pengajian, kelompok yasinan, kelompok tahlilan, kelompok petani, kelompok arisan dan lain sebagainya maupun yang berbasis pada administratif seperti forum dasa wisma, RT, RW, LKKMD, *rembug desa* dan sebagainya. Mereka diajak untuk membicarakan berbagai persoalan yang terkait dengan kehidupan kesehariannya. Institusi-institusi semacam itu, sebenarnya dapat dijadikan sebagai wahana pembelajaran perilaku demokrasi yang efektif. Hal ini bisa dilakukan dengan lebih mengefektifkan fungsi forum-forum tersebut tidak sekedar sebagai sarana untuk melakukan penyuluhan dan sosialisasi kebijakan pemerintah, tetapi harus dimanfaatkan

¹² Robert Chambers, *Participatory Rural Appraisal (Memahami Desa Secara Partisipatif)*, Terjemahan Y. Sukoco, Yogyakarta: Kanisius, 1996, P.34.

untuk membicarakan berbagai isu yang terkait dengan kehidupan mereka. Misalnya, mereka diajak membicarakan masalah kesehatan dan kebersihan lingkungan. Warga masyarakat yang berkumpul melalui forum-forum itu diminta pendapatnya mengenai persoalan tersebut dan solusi yang mereka tawarkan untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan. Mekanisme seperti ini yang akan membuat masyarakat terbiasa untuk selalu membicarakan kepentingan bersama.

Forum-forum masyarakat ini yang seharusnya dijadikan sebagai institusi-institusi pada level bawah dan harus ditempatkan sebagai basis perencanaan pembangunan dari bawah. Melalui forum-forum ini, warga masyarakat dapat merumuskan aspirasi pembangunan yang kemudian dibawa ke institusi di tingkat desa (Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif) kemudian ke tingkat kecamatan dan seterusnya. Setelah ditetapkan sebagai program pemerintah kemudian diturunkan lagi ke tingkat bawah untuk dijalankan oleh masyarakat pembuat perencanaan tersebut. Dengan demikian prinsip *bottom up* dapat berjalan dengan baik dan proses, pelaksanaan serta hasil pembangunan dapat dinikmati oleh masyarakat.

V. Kesimpulan

Proses pembangunan yang partisipatif mutlak memerlukan landasan epistemologi dan kerangka teori yang memberikan pengakuan terhadap kapabilitas kelompok lapis bawah sebagai aktor atau pelaku yang memiliki kemampuan dan kemandirian. Sebuah kebijakan yang berbasis pada masyarakat akan lebih memberikan jaminan dalam rangka mewujudkan keadilan yang berkelanjutan. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah akan lebih *sustainable* dan tahan lama, karena memperoleh dukungan dari semua elemen masyarakat. Dalam konteks ini, maka kebijakan yang berbasis pada masyarakat akan menyebabkan masyarakat memiliki rasa *handarbeni* (*sense of belonging*) terhadap keputusan-keputusan yang telah dibuat. Dengan melibatkan masyarakat dalam keseluruhan proses pengambilan kebijakan berarti ketrampilan analitis dan perencanaan akan menjadi teralihkan kepada mereka.

Daftar Pustaka

- Ambar Teguh Sulistiyani, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Yogyakarta: Gava Media, 2004.
- Aziz Muslim, *Konsep Dasar dan Pendekatan Pengembangan Masyarakat*, Yogyakarta: Jurnal PMI. Vol. I No. I, 2003.

- Britha Mikkelsen, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan: Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan*, Terjemahan Matheos Nalle, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Diana Conyers, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*, Yogyakarta: UGM Press, 1994.
- Eugen C. Erickson, *Consequences Left Leadership and Participation* dalam Whiting R. Larry (ed), *Communitis Left Behind, Alternative for Development North Central Regional Center Rural Development*, The Iowa State University Press, 1974.
- Harry Hikmat, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Bandung: Humaniora utama, 2004.
- Moeljarto Tjokrowinoto, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995.
- Moeljarto Tjokrowinoto, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Robert Chambers, *Participatory Rural Appraisal (Memahami Desa Secara Partisipatif)*, Terjemahan Y. Sukoco, Yogyakarta: Kanisius, 1996.
- Suparjan dan Hempri Suyatno, *Pengembangan Masyarakat: Dari Pembangunan Sampai Pemberdayaan*, Yogyakarta: Aditya Media, 2003.

* Aziz Muslim, M.Pd. Dosen Jurusan PMI, Fakultas Dakwah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Penggiat Pemberdayaan Masyarakat melalui lembaga Jurusan maupun LPM.