

KONSEP PEMBERDAYAAN, PARTISIPASI DAN KELEMBAGAAN DALAM PEMBANGUNAN

Oleh :

Agus Purbathin Hadi

Yayasan Agribisnis/Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA)

Pengantar

Berubahnya paradigma pembangunan nasional ke arah demokratisasi dan desentralisasi, menumbuhkan kesadaran yang luas tentang perlunya peran serta masyarakat dalam keseluruhan proses dan program pembangunan. Pemberdayaan dan partisipasi muncul sebagai dua kata yang banyak diungkapkan ketika berbicara tentang pembangunan. Meskipun demikian, pentingnya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat belum sepenuhnya dihayati dan dilaksanakan oleh stakeholders pembangunan, baik dari kalangan pemerintah, swasta, LSM, dan masyarakat. Bahkan di kalangan masyarakat sendiri masih gamang menghadapi praktek partisipasi dalam melaksanakan setiap tahapan pembangunan di lingkungannya. Di sisi lain, hampir semua proyek dan program pemerintah mensyaratkan pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya, dimana masyarakat ditempatkan pada posisi strategis yang menentukan keberhasilan program pembangunan. Akan tetapi, dalam prakteknya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat sering disalahgunakan, baik secara sengaja maupun tidak sengaja.

Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan yang diadaptasikan dari istilah *empowerment* berkembang di Eropa mulai abad pertengahan, terus berkembang hingga diakhir 70-an, 80-an, dan awal 90-an. Konsep pemberdayaan tersebut kemudian mempengaruhi teori-teori yang berkembang belakangan.

Berkenaan dengan pemaknaan konsep pemberdayaan masyarakat, Ife (1995) menyatakan bahwa :

Empowerment is a process of helping disadvantaged groups and individual to compete more effectively with other interests, by helping them to learn and use in lobbying, using the media, engaging in political action, understanding how to 'work the system,' and so on (Ife, 1995).

Definisi tersebut di atas mengartikan konsep pemberdayaan (*empowerment*) sebagai upaya memberikan otonomi, wewenang, dan kepercayaan kepada setiap individu dalam suatu organisasi, serta mendorong mereka untuk kreatif agar dapat menyelesaikan tugasnya sebaik mungkin. Di sisi lain Paul (1987) dalam Priyono dan Pranarka (1996) mengatakan bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan pada kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap "proses dan hasil-hasil pembangunan." Sedangkan konsep pemberdayaan menurut Friedman (1992) dalam hal ini pembangunan alternatif menekankan keutamaan politik melalui otonomi pengambilan keputusan untuk melindungi kepentingan rakyat yang berlandaskan

pada sumberdaya pribadi, langsung melalui partisipasi, demokrasi dan pembelajaran sosial melalui pengamatan langsung.

Jika dilihat dari proses operasionalisasinya, maka ide pemberdayaan memiliki dua kecenderungan, antara lain : *pertama*, kecenderungan primer, yaitu kecenderungan proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan (*power*) kepada masyarakat atau individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi; dan *kedua*, kecenderungan sekunder, yaitu kecenderungan yang menekankan pada proses memberikan stimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Dua kecenderungan tersebut memberikan (pada titik ekstrem) seolah berseberangan, namun seringkali untuk mewujudkan kecenderungan primer harus melalui kecenderungan sekunder terlebih dahulu (Sumodiningrat, Gunawan, 2002) .

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat “*people centred, participatory, empowering, and sustainable*” (Chambers, 1995). Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*), yang pemikirannya belakangan ini banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh Friedman (1992) disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki “*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*”.(Kartasasmita, Ginanjar 1997)

Dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu (Sumodiningrat, Gunawan, 2002) ; *pertama*, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena jika demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasikan, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (input), serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi berdaya. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan bertanggungjawab adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya. Yang terpenting disini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan

masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, pengamalan demokrasi.

Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertikarkan dengan pihak lain). Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

Kotak 1. Pengertian Pemberdayaan

1. Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung (Ife, 1995).
2. Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial (Swift dan Levin, 1987).
3. Pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi, dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya (Rappaport, 1984).
4. Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagi pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya...Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parsons, et al., 1994).
5. Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah, untuk (a) memiliki akses terhadap sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan; dan (b) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Definisi pemberdayaan yang dikemukakan para pakar sangat beragam dan kontekstual. Akan tetapi dari berbagai definisi tersebut, dapat ditarik suatu benang merah bahwa *pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memampukan dan memandirikan masyarakat*. Atau dengan kata lain adalah bagaimana *menolong masyarakat untuk mampu menolong dirinya sendiri*.

Pendekatan utama dalam konsep pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri. Berdasarkan konsep demikian, maka pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan sebagai berikut (Sumodiningrat, Gunawan, 2002) ; *pertama*, upaya itu harus terarah. Ini yang secara populer disebut pemihakan. Upaya ini ditujukan langsung kepada yang memerlukan, dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalahnya dan sesuai kebutuhannya. *Kedua*, program ini harus langsung mengikutsertakan atau bahkan dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi sasaran. Mengikutsertakan masyarakat yang akan dibantu mempunyai beberapa tujuan, yakni agar bantuan tersebut efektif karena sesuai dengan kehendak dan mengenali kemampuan serta kebutuhan mereka. Selain itu, sekaligus meningkatkan kemampuan masyarakat dengan pengalaman dalam merancang, melaksanakan, mengelola, dan mempertanggungjawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya. *Ketiga*, menggunakan pendekatan kelompok, karena secara sendiri-sendiri masyarakat miskin sulit dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya. Juga lingkup bantuan menjadi terlalu luas jika penanganannya dilakukan secara individu. Pendekatan kelompok ini paling efektif dan dilihat dari penggunaan sumber daya juga lebih efisien.

Kotak 2. Indikator Pemberdayaan

Schuler, Hashemi dan Riley mengembangkan beberapa indikator pemberdayaan, yang mereka sebut sebagai *empowerment index* atau indeks pemberdayaan (Girvan, 2004):

1. Kebebasan mobilitas: kemampuan individu untuk pergi ke luar rumah atau wilayah tempat tinggalnya, seperti ke pasar, fasilitas medis, bioskop, rumah ibadah, ke rumah tetangga. Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendirian
2. Kemampuan membeli komoditas ‘kecil’: kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari (beras, minyak tanah, minyak goreng, bumbu); kebutuhan dirinya (minyak rambut, sabun mandi, rokok, bedak, sampo). Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya; terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri.
3. Kemampuan membeli komoditas ‘besar’: kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier, seperti lemari pakaian, TV, radio, koran, majalah, pakaian keluarga. Seperti halnya indikator di atas, poin tinggi diberikan terhadap individu yang dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya; terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri.
4. Terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan rumah tangga: mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama suami/istri mengenai keputusan-

keputusan keluarga, misalnya mengenai renovasi rumah, pembelian kambing untuk ditanam, memperoleh kredit usaha.

5. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga: responden ditanya mengenai apakah dalam satu tahun terakhir ada seseorang (suami, istri, anak-anak, mertua) yang mengambil uang, tanah, perhiasan dari dia tanpa ijinnya; yang melarang mempunyai anak; atau melarang bekerja di luar rumah.
6. Kesadaran hukum dan politik: mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintah desa/kelurahan; seorang anggota DPRD setempat; nama presiden; mengetahui pentingnya memiliki surat nikah dan hukum-hukum waris.
7. Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes: seseorang dianggap 'berdaya' jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau bersama orang lain melakukan protes, misalnya, terhadap suami yang memukul istri; istri yang mengabaikan suami dan keluarganya; gaji yang tidak adil; penyalahgunaan bantuan sosial; atau penyalahgunaan kekuasaan polisi dan pegawai pemerintah.
8. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga: memiliki rumah, tanah, aset produktif, tabungan. Seseorang dianggap memiliki poin tinggi jika ia memiliki aspek-aspek tersebut secara sendiri atau terpisah dari pasangannya

Sumber : Edi Suharto, 2004

Partisipasi

Partisipasi merupakan komponen penting dalam pembangkitan kemandirian dan proses pemberdayaan (Craig dan May, 1995 dalam Hikmat, 2004). Lebih lanjut Hikmat (2004) menjelaskan pemberdayaan dan partisipasi merupakan strategi yang sangat potensial dalam rangka meningkatkan ekonomi, sosial dan transformasi budaya. Proses ini, pada akhirnya akan dapat menciptakan pembangunan yang berpusat pada rakyat.

Partisipasi menurut Hoofsteede (1971) yang dikutip oleh Khairuddin (2000) berarti "*The taking part in one or more phases of the process*" atau mengambil bagian dalam suatu tahap atau lebih dari suatu proses, dalam hal ini proses pembangunan. Sedangkan menurut Fithriadi, dkk. (1997) Partisipasi adalah pokok utama dalam pendekatan pembangunan yang terpusat pada masyarakat dan berkesinambungan serta merupakan proses interaktif yang berlanjut.

Prinsip dalam partisipasi adalah melibatkan atau peran serta masyarakat secara langsung, dan hanya mungkin dicapai jika masyarakat sendiri ikut ambil bagian, sejak dari awal, proses dan perumusan hasil. Keterlibatan masyarakat akan menjadi penjamin bagi suatu proses yang baik dan benar. Dengan demikian, Abe (2005) mengasumsikan bahwa hal ini menyebabkan masyarakat telah terlatih secara baik. Tanpa adanya pra kondisi, dalam arti mengembangkan pendidikan politik maka keterlibatan masyarakat secara langsung tidak akan memberikan banyak arti.

Lebih lanjut Abe (2005) mengemukakan, melibatkan masyarakat secara langsung akan membawa dampak penting, yaitu : (1) Terhindar dari peluang terjadinya manipulasi. Keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa yang sebenarnya dikehendaki oleh masyarakat; (2) Memberikan nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan karena semakin banyak jumlah mereka yang terlibat

akan semakin baik; dan (3) Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Kotak 3. Pengertian Partisipasi

Banyak definisi yang dikemukakan para ahli tentang partisipasi. Namun secara harfiah, partisipasi berarti "*turut berperan serta dalam suatu kegiatan*", "*keikutsertaan atau peran serta dalam suatu kegiatan*", "*peran serta aktif atau proaktif dalam suatu kegiatan*". Partisipasi dapat didefinisikan secara luas sebagai "bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam dirinya (*intrinsik*) maupun dari luar dirinya (*ekstrinsik*) dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan"

Pada dasarnya pembangunan desa merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Dalam hal ini masyarakat menjadi sasaran sekaligus pelaku pembangunan. Keterlibatan masyarakat pada setiap tahapan pembangunan di desa, merupakan salah satu kunci keberhasilan pembangunan. Kegagalan berbagai program pembangunan perdesaan di masa lalu adalah disebabkan antara lain karena penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi program-program pembangunan tidak melibatkan masyarakat.

Berbagai hasil penelitian melaporkan bahwa banyak program pembangunan perdesaan di masa lalu dinilai tidak berhasil karena penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi program-program pembangunan tidak melibatkan masyarakat. (Siregar, 2001; Team Work Lapera, 2001; P3P Unram, 2001; Hadi, Hayati dan Hilyana, 2003). Proses pembangunan lebih mengedepankan paradigma politik sentralistik dan dominannya peranan negara pada arus utama kehidupan bermasyarakat, sementara keterlibatan masyarakat hanya dalam tataran wacana dan dalam implementasi hanya menjadi sekedar pelengkap proses pembangunan. Akibat dari mekanisme pembangunan yang kurang aspiratif dan tidak partisipatif, membuat proses dan hasil menjadi parsial dan tidak berkelanjutan. Sebagian besar kegiatan pembangunan merupakan program dari atas (*Top down*), sangat berorientasi proyek, dan menonjolkan ego sektoral.

Kotak 4. Tingkatan Partisipasi

Menurut Prety, J., 1995, ada tujuh karakteristik tipologi partisipasi, yang berturut-turut semakin dekat kepada bentuk yang ideal, yaitu :

1. **Partisipasi pasif atau manipulatif.** Ini merupakan bentuk partisipasi yang paling lemah. Karakteristiknya adalah masyarakat menerima pemberitahuan apa yang sedang dan telah terjadi. Pengumuman sepihak oleh pelaksana proyek tidak memperhatikan tanggapan masyarakat sebagai sasaran program. Informasi yang dipertukarkan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran belaka.

2. **Partisipasi informatif.** Di sini masyarakat hanya menjawab pertanyaan-pertanyaan untuk proyek, namun tidak berkesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses keputusan. Akyurasi hasil studi, tidak dibahas bersama masyarakat.
3. **Partisipasi konsultatif.** Masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi, sedangkan orang luar mendengarkan, serta menganalisis masalah dan pemecahannya. Dalam pola ini belum ada peluang untuk pembuatan keputusan bersama. Para profesional tidak berkewajiban untuk mengajukan pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk ditindaklanjuti.
4. **Partisipasi insentif.** Masyarakat memberikan korbanan dan jasa untuk memperoleh imbalan insentif berupa upah, walau tidak dilibatkan dalam proses pembelajaran atau eksperimen-eksperimen yang dilakukan. Masyarakat tidak memiliki andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan setelah insentif dihentikan.
5. **Partisipasi fungsional.** Masyarakat membentuk kelompok sebagai bagian proyek, setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati. Pada tahap awal, masyarakat tergantung kepada pihak luar, tetapi secara bertahap kemudian menunjukkan kemandiriannya.
6. **Partisipasi interaktif.** Masyarakat berperan dalam proses analisis untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan atau penguatan kelembagaan, Pola ini cenderung melibatkan metode interdisipliner yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis. Masyarakat memiliki peran untuk mengontrol atas pelaksanaan keputusan-keputusan mereka, sehingga memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan.
7. **Mandiri (*self mobilization*).** Masyarakat mengambil inisiatif sendiri secara bebas (tidak dipengaruhi pihak luar) untuk merubah sistem atau nilai-nilai yang mereka junjung. Mereka mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan dan dukungan teknis serta sumberdaya yang diperlukan. Yang terpenting, masyarakat juga memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya yang ada dan atau digunakan.

Sumber : Syahyuti, 2006

Mengemukakan tuntutan reformasi politik dan pembangunan, dan munculnya kebijakan desentralisasi pembangunan, membawa konsekuensi terhadap pentingnya penguatan peran masyarakat, dan penguatan semangat tata pemerintahan yang baik (*Good governance*), dimana proses pembangunan diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka-ragaman daerah. Dalam era demokratisasi dan otonomi daerah pasca pemerintahan Orde Baru, pentingnya partisipasi masyarakat dalam semua tahapan proses pembangunan merupakan suatu keniscayaan.

Wacana pembangunan yang partisipatif di Indonesia sesungguhnya telah dimulai sejak 30 tahun lalu, dimana konsep pembangunan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat telah dimasukkan dalam GBHN pada dekade 1970-an. Sementara

kebijakan yang lebih konkret dimulai pada dekade 1980-an. Sejak dekade 1990-an, kegiatan pembangunan daerah dirancang lebih partisipatif melalui lembaga pengambilan keputusan tingkat desa, kecamatan, kabupaten, propinsi hingga nasional (Siregar, 2001; Chandra et al, 2003). Akan tetapi, menurut Team Work Lapera (2001) pada saat itu partisipasi masyarakat lebih sebagai jargon pembangunan, dimana partisipasi lebih diartikan pada bagaimana upaya mendukung program pemerintah dan upaya-upaya yang pada awal dan konsep pelaksanaannya berasal dari pemerintah. Berbagai keputusan umumnya sudah diambil dari atas, dan sampai ke masyarakat dalam bentuk sosialisasi yang tidak bisa ditolak.

Kotak 5. Bentuk Partisipasi, Tipe Partisipasi dan Peran Masyarakat Lokal		
Ada enam bentuk partisipasi masyarakat lokal, yang secara berurutan semakin baik, yaitu :		
Bentuk partisipasi	Tipe Partisipasi	Peran Masyarakat
1. <i>Co-option</i>	Tidak ada input apapun dari masyarakat lokal yang dijadikan bahan	Subjek
2. <i>Co-operation</i>	Terdapat insentif, namun proyek telah didesain oleh pihak luar yang menentukan seluruh agenda dan proses secara langsung	<i>Employees</i> atau <i>subordinat</i>
3. <i>Consultation</i>	Opini masyarakat ditanya, namun pihak luar menganalisis informasi sekaligus memutuskan bentuk aksinya sendiri	<i>Clients</i>
4. <i>Collaboration</i>	Masyarakat lokal bekerjasama dengan pihak luar untuk menentukan prioritas, dan pihak luar bertanggungjawab langsung kepada proses	<i>Collaborators</i>
5. <i>Co-learning</i>	Masyarakat lokal dan luar saling membagi pengetahuannya, untuk memperoleh saling pengertian, dan bekerjasama untuk merencanakan aksi, sementara pihak luar hanya memfasilitasi	<i>Partners</i>
6. <i>Collective action</i>	Masyarakat lokal menyusun dan melaksanakan agendanya sendiri, pihak luar absen sama sekali	<i>Directors</i>
Sumber : Syahyuti, 2006		

Sejalan dengan dikedepankannya prinsip tata pemerintahan yang baik terutama di tingkat Kabupaten/Kota, maka konsep pembangunan yang partisipatif mulai digagas dan dikembangkan di berbagai daerah di Indonesia. Berbagai program pemberdayaan masyarakat dilaksanakan dengan pendekatan partisipatif dan meliputi semua sektor, mulai dari pembangunan infrastruktur perdesaan, pengembangan

pertanian, desentralisasi pendidikan dasar, pelayanan kesehatan, perencanaan pembangunan partisipatif, dan sebagainya.

Konsep pembangunan yang partisipatif merupakan suatu proses pemberdayaan pada masyarakat sehingga masyarakat mampu untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri atau kebutuhan kelompok masyarakat sebagai suatu dasar perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, maka konsep pembangunan partisipatif mengandung tiga unsur penting, yaitu : (1) Peningkatan peran masyarakat dalam perencanaan, implementasi pembangunan, pemanfaatan hasil pembangunan, dan evaluasi proses pembangunan, (2) Orientasi pemahaman masyarakat akan peran tersebut, dan (3) Peran pemerintah sebagai fasilitator.

Partisipasi mendorong setiap warga masyarakat untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi masyarakat dapat terwujud seiring tumbuhnya rasa percaya masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan di daerah. Rasa percaya ini akan tumbuh apabila masyarakat memperoleh pelayanan dan kesempatan yang setara (*equal*). Perbedaan perlakuan atas dasar apapun dapat menumbuhkan kecemburuan dan mendorong terjadinya konflik sosial di masyarakat.

Melalui pembangunan yang partisipatif, masyarakat diharapkan dapat : (1) Mampu secara kritis menilai lingkungan sosial ekonomi mereka sendiri mengidentifikasi bidang-bidang yang perlu diperbaiki, (2) Mampu menentukan visi masa depan yang ingin masyarakat wujudkan, (3) Dapat berperan dalam perencanaan masa depan mereka sendiri dalam masyarakatnya tanpa menyerahkannya kepada ahli atau kelompok berkuasa, (4) Dapat menghimpun sumber-sumber daya di dalam masyarakat dan juga di dalam lingkup anggotanya untuk merealisasi tujuan bersama, (5) Dapat memperoleh pengalaman dalam menyatakan, menganalisa situasi dan mengidentifikasi strategi yang tepat dan realistis untuk suatu kehidupan yang baik, (6) Karenanya anggota masyarakat menjadi tokoh individual yang dapat bekerja atas dasar persamaan, (7) Desa dan masyarakat akan menyelesaikan tugas dan proyek swadaya, karena masyarakat tidak tergantung pada bantuan dari luar, yang juga akan menjadi dasar menuju kemandirian, dan (8) Dalam proses ini akan dibangun hubungan yang erat dan integratif diantara anggota masyarakat (P3P Unram, 2001).

Kelembagaan dan Kelompok

Kelembagaan

Pengertian lembaga sampai saat ini masih menjadi bahan perdebatan yang sengit di kalangan ilmuwan sosial. Terdapat kebelumsepahaman tentang arti “kelembagaan” di kalangan ahli. Dalam literatur, istilah “kelembagaan” (*social institution*) disandingkan atau disilangkan dengan “organisasi” (*social organization*). Bahkan lebih jauh Uphoff (1986), memberikan gambaran yang jelas tentang keambiguan antara lembaga dan organisasi :

“What constitutes an ‘institution’ is a subject of continuing debate among social scientist..... The term institution and organization are commonly used

interchangeably and this contributes to ambiguity and confusion” (Norman Uphoff, 1986).

Sementara itu, Koentjaraningrat (1997) mengemukakan bahwa belum terdapat istilah yang mendapat pengakuan umum dalam kalangan para sarjana sosiologi untuk menterjemahkan istilah Inggris ‘*social institution*’. Ada yang menterjemahkannya dengan istilah ‘*pranata*’ ada pula yang ‘*bangunan sosial*’ (Koentjaraningrat, 1997).

Istilah lembaga dan organisasi secara umum penggunaannya dapat dipertukarkan dan hal tersebut menyebabkan keambiguan dan kebingungan diantara keduanya. Perbedaan antara lembaga dan organisasi masih sangat kabur. Organisasi yang telah mendapatkan kedudukan khusus dan legitimasi dari masyarakat karena keberhasilannya memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat dalam waktu yang panjang dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut telah “melembaga”. Namun demikian, menurut para ahli setidaknya ada empat cara membedakan kelembagaan dengan organisasi, yaitu (Syahyuti, 2006) :

1. Kelembagaan adalah tradisional, organisasi modern.
2. Kelembagaan dari masyarakat itu sendiri, organisasi datang dari atas.
3. Kelembagaan dan organisasi berada dalam satu kontinum. Organisasi adalah kelembagaan yang belum melembaga (lihat Norman Uphoff). Yang sempurna adalah organisasi yang melembaga.
4. Organisasi merupakan bagian dari kelembagaan. Organisasi sebagai organ kelembagaan.

Kotak 6. Komponen Kelembagaan

1. *Person* (=orang). Orang-orang yang terlibat di dalam satu kelembagaan dapat diidentifikasi dengan jelas.
2. *Kepentingan*. Orang-orang tersebut sedang diikat oleh satu kepentingan/tujuan, sehingga mereka terpaksa harus saling berinteraksi.
3. *Aturan*. Setiap kelembagaan mengembangkan seperangkat kesepakatan yang dipegang secara bersama, sehingga seseorang dapat menduga apa perilaku orang lain dalam lembaga tersebut.
4. *Struktur*. Setiap orang memiliki posisi dan peran, yang harus dijalankannya secara benar. Orang tidak bisa merubah-rubah posisinya dengan kemauan sendiri.

Sumber : Syahyuti, 2006

Inti dari kelembagaan adalah **interaksi**. Untuk mempelajari kelembagaan adalah dengan memperhatikan interaksi yang terjadi : Apakah interaksi tersebut berbentuk formal ataukah nonformal ? Apakah berpola horizontal atau vertikal ? Apakah berbasiskan ekonomi atau bukan (biasanya disebut ”sosial”) ? Apakah hanya sesaat atau berlangsung lama ? Apakah merupakan hal yang biasa atau hal baru ? Apakah berpola atau acak ? Apakah karena perintah atau bukan ?. Dari interaksi yang terjadi dalam kelembagaan, maka ada sepuluh prinsip dalam pengembangan kelembagaan seperti pada Kotak 7.

Kotak 2.7. Prinsip Pengembangan Kelembagaan

1. Bertolak atas *existing condition*
2. Kebutuhan
3. Berpikir dalam kesisteman
4. Partisipatif
5. Efektifitas
6. Efisiensi
7. Fleksibilitas
8. Nilai tambah atau keuntungan
9. Desentralisasi
10. Keberlanjutan

Sumber : Syahyuti (2006).

Kelompok

Dalam perspektif pembangunan, kelompok dianggap sangat strategis dalam meningkatkan partisipasi sosial, memfasilitasi proses belajar, dan bahkan sebagai wadah bersama dalam penyaluran aspirasi. Sejalan dengan pandangan ini, kenyataan menunjukkan bahwa di setiap desa terdapat banyak jenis dan jumlah kelompok, seperti kelompok tani, kelompok pencair, kelompok masyarakat - Inpres Desa Tertinggal (pokmas IDT), dan perkumpulan petani pemakai air (P3A). Selain itu ada lagi yang disebut sebagai kelompok petani kecil yang terbentuk melalui Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K) dan lain-lainnya.

Kotak 8. Pengertian Kelompok

- Kelompok adalah kumpulan orang-orang yang merupakan kesatuan sosial yang mengadakan interaksi yang intensif dan mempunyai tujuan bersama.
- Menurut DeVito (1997) kelompok merupakan sekumpulan individu yang cukup kecil bagi semua anggota untuk berkomunikasi secara relatif mudah. Para anggota saling berhubungan satu sama lain dengan beberapa tujuan yang sama dan memiliki semacam organisasi atau struktur diantara mereka. Kelompok mengembangkan norma-norma, atau peraturan yang mengidentifikasi tentang apa yang dianggap sebagai perilaku yang diinginkan bagi semua anggotanya.
- Kelompok mempunyai karakteristik sebagai berikut : (1) Terdiri dari dua orang atau lebih, (2) Berinteraksi satu sama lain, (3) Saling membagi beberapa tujuan yang sama, (4) Melihat dirinya sebagai suatu kelompok
- Kesimpulan dari berbagai pendapat ahli tentang pengertian kelompok adalah kelompok tidak terlepas dari elemen keberadaan dua orang atau lebih yang melakukan interaksi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Kelompok tidak sekedar instrumen untuk implementasi kebijakan, tetapi merupakan wadah pemberdayaan masyarakat pedesaan. Menilik pada konsep Ife (1995) dimana pemberdayaan sebagai suatu proses untuk meningkatkan kekuatan pihak-pihak yang kurang beruntung, hanya dapat dilakukan melalui pendekatan-pendekatan yang mampu melibatkan mereka dalam proses pengembangan kebijakan, perencanaan, aksi sosial politik, dan proses pendidikan.

Esensi proses pemberdayaan yang digariskan oleh Ife (1995) tersebut menjadi argumentasi bahwa upaya revitalisasi peran kelompok hanya dapat dilakukan melalui proses-proses yang partisipatif, dari tahap pembentukan atau inisiasi, perencanaan, aksi, pengawasan atau evaluasi, hingga pada berbagi hasil yang diperoleh kelompok. Chamala (1995) dengan konsepnya tentang *Participative Action Management* (PAM) menggaris bawahi bahwa suatu kelompok yang efektif terbentuk minimal dalam waktu enam bulan, sejak tahap *Inisiasi* hingga tahap *pengembangan fungsi kelompok*. Pada tahap *inisiasi* misalnya, diperlukan suatu kesadaran bersama akan eksistensi masalah dan kebutuhan.

Melibatkan anggota dan pengurus kelompok dalam proses *inisiasi* hingga *pengembangan fungsi kelompok*, menurut Chamala (1995) menjadi bagian sentral dari proses pemberdayaan kelompok, yang pada gilirannya munculnya kepercayaan akan kemampuan diri (*self-empowerment*), tanggung jawab, dan komitmen.

Kotak 9. Fase Proses Pembentukan Kelompok

Fase-fase berikut memberikan satu ilustrasi praktis tentang proses pembentukan kelompok dalam pemberdayaan masyarakat (Chamala, 1995).

FASE 1: INISIASI

Tahap 1: *Kesadaran tentang adanya masalah internal & external* (oleh pemimpin lokal, warga, petugas atau pihak-pihak lainnya).

Tahap 2: *Penyatuan perhatian terhadap masalah* (diskusi informal diantara pihak-pihak yang sadar akan adanya masalah).

Tahap 3: *Testing tentang adanya perhatian yang lebih luas* (diskusi informal dengan tokoh masyarakat atau instansi terkait).

Tahap 4: *Mencari dukungan lebih lanjut* (khususnya dari tokoh masyarakat, agen pembaharu, dinas, dll).

FASE 2: PEMBENTUKAN

Tahap 1: *Undang untuk pertemuan* (meliputi staf dari instansi terkait dan tokoh masyarakat. Hal yang pokok yang ingin dicapai dalam tahap ini adalah pemilihan panitia pengarah, yang kemudian bertugas menyusun draf rencana umum dan struktur kelompok).

Tahap 2: *Mengembangkan struktur kelompok sementara dan rencana umum* (dengan mempertimbangkan kebijakan pemerintah, dan mencari informasi serta bantuan dari pihak-pihak terkait).

Tahap 3: *Pengesahan struktur dan rencana umum kelompok dalam suatu rapat umum* (biasanya panitia pengarah terpilih sebagai pengurus kelompok).

FASE 3: AKSI

Tahap 1: *Memeriksa rencana umum guna merumuskan tujuan jangka pendek* (fokuskan pada satu proyek yang viable).

Tahap 2: *Mengembangkan rencana kerja dan menetapkan program kerja* (misalnya memutuskan apa yang perlu dilakukan, sumberdaya, waktu, koordinasi, dll).

Tahap 3: *Implementasi rencana kerja* (pelatihan, demonstrasi, dll).

Tahap 4: *Evaluasi dan dokumentasi kemajuan.*

FASE 4: PENGEMBANGAN/PEMBUBARAN ATAU RESTRUKTURISASI

Tahap 1: *Mengembangkan fungsi yang sudah ada* (tangani lebih banyak masalah, capai sasaran atau target yang lebih luas, perbanyak inisiatif. Dalam hal kelompok tani, tingkatkan jumlah penyaluran saprodi, kurangi kredit macet, dll).

Tahap 2: *Kembangkan fungsi baru* (tidak saja memperbanyak pelayanan buat anggota, tetapi juga kembangkan fungsi "berperan ke atas dan atau ke samping", menjalin hubungan dengan pihak-pihak yang lebih luas).

Tahap 3: *Perluasan kelompok* (mengembangkan jangkauan lokasi atau membentuk subkelompok baru yang sesuai).

Sumber : Muktasam, 2002

DAFTAR PUSTAKA :

Agusta, I. 2007. *Aneka Metode Partisipasi Untuk Pembangunan Desa*. Blogspot <http://iagusta.blogspot.com/>. Sosiolog Pedesaan Institut Pertanian Bogor. Di akses, 2 November 2007.

Cathart, R.S., and Larry A. Samovar, 1974. *Small Group Communication : A Reader*. New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc.

Chamala, R.S., 1995. *Overview of Participative Action Approaches in Australian Land and Water Management*. Dalam Chamala, S. and Keith, K. (eds), 1995. *Participative Approaches for Landcare: Perspective, Policies, Program*. Brisbane : Australian Academic Press.

Chambers, R. (1985). *Rural development : putting the last first*. London ; New York: Longman.

Friedman, John, 1992. *Empowerment The Politics of Alternative Development*. Blackwell Publishers, Cambridge, USA.

Hikmat, H., 2004. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Penerbit Humoniora, Bandung.

Kartasasmita, Ginandjar, 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat - Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Penerbit PT. Pustaka CIDESINDO, Jakarta.

Khairuddin, 2000. *Pembangunan Masyarakat., Tinjauan Aspek: Sosiologi, Ekonomi dan Perencanaan*. Liberty, Yogyakarta.

Ife, J.W., 1995. *Community Development: Creating Community Alternatives-vision, Analysis and Practice*. Melbourne : Longman.

Muktasam, A. (2000). *A Longitudinal Study of Group Roles in Indonesian Rural Development: An Analysis of Policy Formulation, Implementation and Learning Outcomes*. The University of Queensland (Ph.D Thesis).

Prijono, O.S. dan Pranarka, A.M.W., 1996. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Penerbit Centre for Strategic and International Studies, Jakarta.

Sumodiningrat, G. (1999). *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial* Jakarta: Gramedia.

Syahyuti, 2006. *30 Konsep Penting dalam Pembangunan Pedesaan dan Pertanian*. Jakarta : Bina Rena Pariwara.

1) program-program pembangunan pertanian dan perdesaan.