

Bab XI

Partisipasi Masyarakat

(Huraerah, 2008. bab 8)

Sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*) manusia senantiasa diharapkan saling berhubungan baik terhadap sesamanya, memiliki rasa kebersamaan, hidup tolong menolong, saling bekerja sama, serta tidak melakukan tindakan yang dapat merugikan orang lain. Begitu pula halnya dalam melaksanakan tugas kehidupan dan pembangunan bangsanya manusia dituntut untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan. Pernyataan ini mengisyaratkan, untuk mencapai keberhasilan pembangunan, partisipasi masyarakat merupakan unsur yang tak dapat dipisahkan dalam proses pembangunan itu sendiri.

Pengertian Partisipasi Masyarakat

Menurut kamus, "*participation*" tidak lain adalah *act of participating* (kata kerja transitif *participate*: "*have a share or take part*"), oleh Poerwadarminta diterjemahkan sebagai pengambilan bagian atau pengikutsertaan (Poerwadarminta, 1961: 650). Sedangkan definisi konseptual dari Keith Davis (1979: 140) adalah "*participation is defined as mental and emotional involuement of persons in group situations that encourage them to contribute to group goals and share responbility for them*" (Partisipasi didefinisikan sebagai keterlibatan mental dan emosi orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyumbangkan pada tujuan-tujuan kelompok dan samasama bertanggung jawab terhadapnya).

Dari rumusan tersebut, bisa diketahui, arti partisipasi bukan hanya sekedar mengambil bagian atau pengikutsertaan saja tetapi lebih

dari itu dalam pengertian tersebut terkandung tiga gagasan pokok, yaitu *mental and emotional involvement* (keterlibatan mental dan emosi), *motivation to contribute* (dorongan untuk memberikan sumbangan), dan *acceptance of responsibility* (penerimaan tanggung jawab).

Seorang ahli ekonomi kerakyatan, Mubyarto (1997) mengatakan, pengertian dasar partisipasi adalah tindakan mengambil bagian dalam kegiatan, sedangkan pengertian partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan di mana masyarakat ikut terlibat mulai dari tahap penyusunan program, perencanaan dan pembangunan, perumusan kebijakan, dan pengambilan keputusan. Sementara itu, Sulaiman (1985: 6), seorang ahli pekerjaan sosial, mengungkapkan partisipasi sosial sebagai keterlibatan aktif warga masyarakat secara perorangan, kelompok, atau dalam kesatuan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan bersama, perencanaan dan pelaksanaan program serta usaha pelayanan dan pembangunan kesejahteraan sosial di dalam dan atau di luar lingkungan masyarakat atas dasar rasa kesadaran tanggung jawab sosialnya.

Kemudian, dengan mengutip beberapa pendapat ahli barat, Ndraha (1987: 1) menyimpulkan, partisipasi masyarakat meliputi kegiatan sebagai berikut:

- a. Partisipasi dalam melalui kontak dengan pihak lain (*contact change*) sebagai satu di antara titik awal perubahan sosial.
- b. Partisipasi dalam memperhatikan/ menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (menaati, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya).
- c. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan (penetapan rencana).
- d. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan.
- e. Partisipasi dalam menerima, memelihara, dan mengembangkan hasil pembangunan (*participation in benefit*).
- f. Partisipasi dalam menilai hasil pembangunan.

Dari dari definisi partisipasi yang dikemukakan Mubyarto, Sulaiman, dan Ndaraha tersebut, kita dapat mengetahui bahwa partisipasi masyarakat memiliki pengertian yang luas. Partisipasi masyarakat bukan hanya dalam pelaksanaan saja seperti halnya ditafsirkan masyarakat awam pada umumnya, tetapi meliputi kegiatan pengambilan keputusan, penyusunan program, perencanaan program, pelaksanaan program, mengembangkan program, dan menikmati hasil dari pelaksanaan program tersebut.

Selanjutnya, kita juga dapat memahami konsep partisipasi masyarakat yang lebih jelas dan tegas, seperti yang diungkapkan. Loekman Soetrisno. Soetrisno (1995: 221-222) menguraikan dua jenis partisipasi:

- a. Definisi yang diberikan oleh para perencana pembangunan formal di Indonesia. Definisi partisipasi jenis ini adalah partisipasi rakyat dalam pembangunan sebagai dukungan rakyat terhadap rencana atau proyek pembangunan yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh perencana. Definisi ini mempunyai motto "silakan Anda (baca: rakyat) berpartisipasi, tetapi pemerintah yang merencanakan". Ukuran tinggi rendahnya partisipasi rakyat dalam definisi ini pun diukur dengan kemauan rakyat ikut menanggung biaya pembangunan, baik berupa uang maupun tenaga dalam pelaksanaan proyek pembangunan pemerintah.
- b. Definisi yang ada dan berlaku universal adalah partisipasi rakyat dalam pembangunan merupakan kerja sama yang erat antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai. Menurut definisi ini, ukuran tinggi rendahnya partisipasi rakyat dalam pembangunan tidak hanya diukur dengan kemauan rakyat untuk menanggung biaya pembangunan, tetapi juga dengan ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan proyek yang akan dibangun di wilayah mereka. Ukuran lain yang digunakan oleh definisi ini dalam mengukur tinggi rendahnya partisipasi rakyat adalah ada tidaknya kemauan rakyat untuk secara mandiri melestarikan dan mengembangkan hasil proyek itu.

Lebih lanjut Soetrisno (1995: 222) menjelaskan, definisi yang akan digunakan akan sangat menentukan keberhasilan dalam mengembangkan dan memasyarakatkan sistem pembangunan wilayah yang partisipatif. Dari sudut pandang sosiologis, definisi pertama tidak dapat dikatakan sebagai partisipasi rakyat dalam pembangunan, melainkan mobilisasi rakyat dalam pembangunan. Mobilisasi rakyat dalam pembangunan hanya dapat mengatasi permasalahan pembangunan dalam jangka pendek. Di Indonesia, kita cenderung pada penggunaan definisi pertama dalam proses pembangunan, baik yang bersifat nasional maupun regional.

Antara “Mechanistic Planning” dengan “Human Action Planning”

Pilihan terhadap jenis definisi partisipasi rakyat dalam pembangunan, menurut Soetrisno (1995: 222-223) ternyata

memengaruhi model perencanaan yang dipilih oleh para perencana pembangunan yang pada gilirannya akan memengaruhi pula pelembagaan dan pembangunan sistem pembangunan wilayah yang partisipatif. Model perencanaan yang muncul atas definisi partisipasi rakyat sebagai mobilisasi rakyat dalam pembangunan dikatakan oleh Soetrisno (1995: 222) sebagai Model Perencanaan Mekanistik (*Mechanistic Planning Model*) atau dikenal pula dengan istilah *Social Engineering Model*.

Model Perencanaan Mekanistik (*Mechanistic Planning Model*) melihat fungsi perencanaan sebagai upaya mekanis untuk mengubah suatu keadaan. Dalam model ini, perencana pembangunan berfungsi sebagai seorang ahli teknik yang bertugas membuat cetak biru (*blue print*) perubahan itu serta menciptakan upaya yang dapat membuat masyarakat mengikuti pola-pola perubahan yang dirancang. Karena segala sesuatu yang menyangkut pembangunan telah dirancang oleh para perencana maka dalam model perencanaan ini dikenal dua hal, yakni petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Dalam model ini, konsep "suprasistem" dan "subsistem", serta subordinasi "subsistem" oleh "suprasistem" merupakan konsep utama. Inilah yang menyebabkan model perencanaan mekanistik seringkali terasa antidemokrasi. Masyarakat dalam model ini hanyalah "subsistem" yang diasumsikan sebagai bagian pasif dari "sistem pembangunan" yang diciptakan oleh para perencana. Dalam model ini, para perencana pembangunan sendiri selalu dihadapkan pada rasa takut untuk berbuat salah, sehingga secara ketat mentaati juklak dan juknis dalam melaksanakan pembangunan, meskipun mereka juga merasa bahwa juklak itu tidak sesuai dengan kondisi setempat. Ketatnya para pelaksana melaksanakan juklak dan juknis itu menambah kuatnya sifat antidemokrasi dari model perencanaan mekanistik (Soetrisno, 1995: 223).

Apabila kita memilih definisi kedua dari partisipasi rakyat dalam pembangunan, maka model perencanaan yang muncul adalah *Human Action Planning Model*. Model ini menekankan peranan perencana sebagai usaha untuk mensistematisasi aspirasi pembangunan yang ada dalam masyarakat dan menyusunnya dalam dokumen tertulis, yakni rencana pembangunan di suatu wilayah. Model ini melihat bahwa lingkungan masyarakat merupakan sesuatu yang "*turbulent*" atau' penuh dengan nilai sosial budaya dan dinamis. Dengan kata lain, model ini melihat bahwa masyarakat sebagai "sistem" yang mandiri. Oleh karenanya, perencanaan bukan memanipulasi sistem menjadi "subsistem" yang bergantung pada "suprasistem", melainkan lebih

bertujuan untuk menimbulkan keserasian antara kedua sistem, yakni sistem mikro dan makro. Karena "suprasistem" tidak direncanakan untuk menguasai "subsistem" maka model ini tidak antidemokrasi. Sampai saat ini model perencanaan yang mekanistik masih merupakan model perencanaan yang dominan di negeri kita, walaupun secara normatif perencanaan bottom up ditetapkan sebagai model proses perencanaan yang berlaku (Soetrisno, 1995: 223).

Dewasa ini, seiring dengan era desentralisasi ataupun otonomi daerah di mana aspirasi masyarakat kian terbuka dan pengetahuan masyarakat sudah meningkat maka *Human Action Planning Model* ini seharusnya dapat diterapkan. Dengan demikian, ada pembelajaran demokratisasi dalam setiap proses pembangunan. Pelajaran yang berharga dari pendekatan model ini adalah dimensi manusia diposisikan sebagai hal yang utama dalam proses pembangunan.

Kenyataan yang selama ini terjadi seringkali masyarakat tidak banyak dilibatkan dalam semua tahapan atau proses pembangunan. Hal ini karena para perencana pembangunan kerap kali menganggap bahwa masyarakat tidak cukup memahami dan tidak memiliki keterampilan yang memadai untuk dapat mengerjakan program tersebut. Padahal masyarakat sendiri yang merasakan masalahnya dan kebutuhan-kebutuhannya, serta memahami hal-hal apa yang perlu dikerjakan untuk mengatasi masalah dan memenuhi kebutuhankebutuhannya.

Pengelompokan Partisipasi Masyarakat

Ada tiga tradisi konsep partisipasi terutamajika dikaitkan dengan praktik pembangunan masyarakat yang demokratis, sebagaimana dikemukakan Gaventa dan Valderama dalam Suhirman (2003), yaitu:

- a. Partisipasi politik: representasi dalam demokrasi. Tujuannya untuk memengaruhi dan mendudukkan wakil rakyat dalam lembaga pemerintahan daripada melibatkan langsung masyarakat dalam proses-proses pemerintahan.
- b. Partisipasi sosial: keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan. Masyarakat dipandang sebagai 'beneficiary' pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari penilaian kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan sampai pemantauan dan evaluasi program. Dengan demikian, partisipasi diletakkan di luar lembaga formal pemerintahan seperti forum warga.
- c. Partisipasi warga: pengambilan keputusan langsung dalam kebijakan publik. Warga berpartisipasi secara langsung dalam

pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Partisipasi menempatkan masyarakat tidak hanya sebagai penerima (objek), tetapi sebagai subjek dari kegiatan pembangunan yang dilakukan.

Sementara menurut Najib (2005), jika dilihat dari penggunaannya partisipasi dapat dikelompokkan menjadi:

- Partisipasi sebagai alat Melalui partisipasi, pemerintah diharapkan mampu menyusun berbagai kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan warga, serta mampu mendorong pengelolaan pemerintahan yang transparan, efektif, bertanggungjawab, dan efisien.
- Partisipasi sebagai tujuan Setiap warga negara memiliki hak untuk terlibat dalam penyusunan berbagai kebijakan yang diharapkan berdampak pada kehidupannya. Partisipasi merupakan salah satu aspek dari kehidupan bernegara, di mana warga memiliki hak untuk terlibat dalam proses penyusunan serta pengambilan keputusan berbagai kebijakan.

Pengertian yang beragam terjadi karena pemahaman terhadap konsep partisipasi itu berbeda-beda. Dari dua konsep partisipasi tersebut, sebetulnya memiliki satu kesamaan bahwa setiap warga masyarakat memiliki hak untuk terlibat (berpartisipasi) dalam setiap kegiatan yang dapat mempengaruhi hidupnya, baik melalui lembaga formal ataupun lembaga non-formal.

Tingkatan Partisipasi Masyarakat

Karena konsep partisipasi dalam perkembangannya memiliki makna yang luas dan memiliki arti yang berbeda-beda, bahkan apapun yang disebut "partisipasi", maka untuk memudahkan memaknainya dapat digunakan tingkatan partisipasi. Menurut *Asia Development Bank* (ADB) seperti dikutip Soegijoko (2005), tingkatan partisipasi (dari yang terendah sampai tertinggi) sebagai berikut:

- **Berbagi informasi bersama (sosialisasi).** Pemerintah hanya menyebarluaskan informasi tentang program yang akan direncanakan atau sekadar memberikan informasi mengenai keputusan yang dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.
- **Konsultasi/ mendapatkan umpan balik.** Pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan.
- **Kolaborasi pembuatan keputusan Bersama.** Masyarakat bukan sebagai penggagas kolaborasi, tetapi masyarakat dilibatkan untuk

merancang dan mengambil keputusan bersama, sehingga peran masyarakat secara signifikan dapat mempengaruhi hasil/keputusan.

- **Pemberdayaan/kendali.** Masyarakat memiliki kekuasaan dalam mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan dengan menggunakan prosedur dan indikator kinerja yang mereka tetapkan bersama.

Hoofsteede seperti dikutip Khairuddin (1992: 125) membagi partisipasi menjadi tiga tingkatan, yaitu:

- a. Partisipasi inisiasi (*inisiatiion participation*) adalah partisipasi yang mengandung inisiatif dari pemimpin desa, baik formal maupun informal, ataupun dari anggota masyarakat mengenai suatu proyek, yang nantinya proyek tersebut merupakan kebutuhan-kebutuhan bagi masyarakat.
- b. Partisipasi legitimasi (*legitimation participation*) adalah partisipasi pada tingkat pembicaraan atau pembuatan keputusan tentang proyek tersebut.
- c. Partisipasi eksekusi (*execution participation*) adalah partisipasi pada tingkat pelaksanaan.

Dari ketiga tahapan partisipasi tersebut, partisipasi inisiasi mempunyai kadarnya lebih tinggi dibandingkan partisipasi legitimasi dan eksekusi. Di sini, masyarakat tidak hanya sekadar menjadi obyek pembangunan saja, tetapi bisa menentukan dan mengusulkan segala sesuatu rencana yang akan dilaksanakan. Sedangkan apabila masyarakat hanya mengikuti dalam tahap pembicaraan saja, seperti rembug desa, padahal proyek yang akan dibangun sudah jelas wujudnya, masyarakat hanya berpartisipasi pada tingkat legitimasi saja. Sementara partisipasi eksekusi adalah yang terendah dari seroua tingkatan partisipasi tersebut. Masyarakat hanya turut serta dalam pelaksanaan proyek, tanpa ikut serta menentukan dan membicarakan proyek tersebut.

Billah (1987: 144-145) dalam sebuah tulisannya yang berjudul "Alternatif Pola Pengembangan Partisipasi Rakyat dalam Pembangunan" memperjelas pemahaman ketiga tahapan partisipasi tersebut. Tahapan inisiasi adalah tahapan ketika gagasan melakukan sesuatu (proyek pembangunan) muncul, baik pada seorang maupun pada kelompok di dalam komunitas. Gagasan itu kemudian ditularkan (*proses sharing*) ke lingkup yang lebih luas melalui perangkat yang ada di dalam komunitas, misalnya saja kepala desa, ketua RW/RT, pimpinan informal, para kepala keluarga atau kelompok informal

(majelis taklim, kelompok arisan) maupun kelompok yang lain (Pilli, Karang Taruna). Gagasan ini kelak erat kaitannya dengan motivasi melaksanakan proyek/ kegiatan tersebut.

Tahapan legitimasi adalah tahapan di mana gagasan (untuk melakukan kegiatan pembangunan) memperoleh keabsahan dari komunitas yang bersangkutan. Keabsahan itu dapat diperoleh melalui perundingan atau musyawarah, baik yang bersifat informal maupun formal. Perundingan informal adalah perundingan/diskusi yang terjadi secara tidak resmi yang biasa di mesjid, surau, warung, atau di tempat orang berkumpul. Sedangkan perundingan formal terjadi secara resmi melalui rapat-rapat di RW/RT atau rembug desa di balai desa yang dipimpin oleh kepala desa. Sedangkan tahapan eksekusi adalah tahapan di mana semua kegiatan untuk mewujudkan proyek (pembangunan) dilaksanakan. Pada umumnya tahapan ini dilakukan melalui suatu proses: perencanaan, implementasi, pengendalian, monitoring, dan evaluasi (Billah, 1987: 145).

Bentuk Partisipasi Masyarakat

Telah disinggung dalam bagian sebelumnya, secara sederhana partisipasi bisa diartikan sebagai keikutsertaan seseorang, kelompok, atau masyarakat dalam program pembangunan. Pernyataan ini mengandung arti seseorang, kelompok, atau masyarakat senantiasa dapat memberikan kontribusi/ sumbangan yang sekiranya mampu untuk menunjang keberhasilan program pembangunan dengan berbagai bentuk atau jenis partisipasi.

Bentuk partisipasi yang dimaksud adalah macamnya sumbangan yang diberikan seseorang, kekelompok, atau masyarakat yang berpartisipasi. Sehubungan dengan penjelasan tersebut, pendapat Hamijoyo dan Iskandar, yang dikutip Pasaribu dan Simanjuntak (1986:349) memperinci jenis-jenis partisipasi sebagai berikut:

- a. Partisipasi buah pikiran, yang diberikan partisipan dalam anjang sono, pertemuan atau rapat.
- b. Partisipasi tenaga, yang diberikan partisipan dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa, pertolongan bagi orang lain, dan sebagainya.
- c. Partisipasi harta benda, yang diberikan orang dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa, pertolongan bagi orang lain, dan sebagainya.
- d. Partisipasi keterampilan dan kemahiran, yang diberikan orang untuk mendorong aneka ragam bentuk usaha dan industri.

- e. Partisipasi sosial, yang diberikan orang sebagai tanda peguyuban, misalnya turut arisan, koperasi, layad (dalam peristiwa kematian), kondangan (dalam peristiwa pernikahan), nyam-bungan, mulang sambung.

Sedangkan Sulaiman (1985: 23) membagi bentuk-bentuk partisipasi sosial ke dalam lima macam, yaitu:

- a. Partisipasi langsung dalam kegiatan bersama secara fisik dan tatap muka.
- b. Partisipasi dalam bentuk iuran uang atau barang dalam kegiatan partisipatori, dana, dan sarana sebaiknya datang dari dalam masyarakat sendiri. Kalaupun terpaksa diperlukan dari luar, hanya bersifat sementara dan sebagai umpan.
- c. Partisipasi dalam bentuk dukungan.
- d. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan.
- e. Partisipasi representatif dengan memberikan kepercayaan dan mandat kepada wakil-wakil yang duduk dalam organisasi atau panitia.

Dengan memerhatikan kedua pendapat tentang bentuk-bentuk partisipasi sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, sebetulnya tidak ada perbedaan yang mencolok, karena hal tersebut memiliki maksud yang sama. Maksud dari pembagian partisipasi adalah untuk menunjukkan luasnya kemungkinan-kemungkinan yang dapat digunakan orang kalau akan berpartisipasi. Dengan kata lain, untuk berpartisipasi sumbangan orang hendaknya jangan dilihat hanya dari jumlah tenaga dan harta benda yang diberikan. Karena kalau partisipasi dibatasi pada sumbangan tenaga dan harta benda saja, berarti mereduksi esensi konsep dasar partisipasi tersebut.

Seorang budayawan Indonesia yang sangat terkenal, Koentjaraningrat (1987: 79-80) dalam buku Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan mengemukakan, partisipasi menyangkut dua tipe yang pada prinsipnya berbeda. Tipe partisipasi tersebut adalah:

- a. **Partiaipasi dalam aktivitas-aktivitas bersama dalam proyek-proyek pembangunan yang khusus.** Dalam tipe partisipasi ini, rakyat diajak dipersuasi, diperintahkan, ataudipaksa oleh berbagai kalangan pemerintah untuk menyumbangkan tenaga dan hartanya bagi proyek-proyek pembangunan yang khusus, yang biasanya bersifat fisik. Jika masyarakat ikut serta dalam suatu aktivitas berdasarkan atas keyakinan bahwa proyek ini akan bermanfaat baginya, mereka akan berpartisipasi dengan semangat dan spontanitas yang besar,

tanpa mengharapkan upah tinggi. Sebaliknya, jika mereka diperintah dan dipaksa oleh mereka untuk menyumbangkan tenaga atau harta mereka kepada proyeknya tadi, mereka akan berpartisipasi dengan semangat kerja rodi.

- b. **Partisipasi sebagai individu di luar aktivitas-aktivitas bersama dalam pembangunan.** Pada tipe partisipasi yang kedua ini, tidak ada proyek aktivitas bersama yang khusus, tetapi ada proyek-proyek pembangunan, biasanya yang tidak bersifat fisik dan tidak memerlukan suatu partisipasi rakyat atas perintah atau paksaan dari atasannya, tetapi selalu atas dasar kemauan mereka sendiri.

Dalam konteks itu, Cohen dan Uphoff menjelaskan sifat khas partisipasi. Sifat khas partisipasi dikenal dengan gagasan "prakarsa" (initiative) dan prakarsa ini pada satu pihak datang dari bawah (*bottom-up*), pada pihak lain datang dari atas (*top-down*). Partisipasi bottom-up kemungkinan lebih sering bersifat sukarela daripada paksaan, sedangkan partisipasi lokal yang *top-down* tindakannya kerap kali melibatkan beberapa jenis paksaan dan di samping ini ada partisipasi yang didorong melalui imbalan-imbalan tertentu (Cohen dan Uphoff, 1977: 89-92).

Berdasarkan paparan tersebut, partisipasi bisa dibangun melalui cara memberikan stimulasi kepada masyarakat melalui proyek-proyek pembangunan dan memberikan pendidikan secara terus-menerus untuk menanamkan kesadaran akan perlunya pembangunan. Masyarakat harus diberikan kebebasan dan tanpa ada tekanan serta paksaan untuk ikut ambil bagian dalam proses pembangunan.

Alasan Utama Pentingnya Partisipasi Masyarakat

Menurut Diana Conyers dalam Susetiawan (1994: 154-155) ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat sangat penting. **Pertama**, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. Contohnya, program KB mengalami kegagalan karena tidak memperhitungkan sikap masyarakat terhadap penggunaan alat-alat kontrasepsi, dan sebagainya. Satu-satunya cara agar berbagai informasi semacam ini diperoleh hanyalah dengan jalan melibatkan masyarakat setempat secara langsung dalam proses perencanaan.

Kedua, yaitu bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses

persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Kepercayaan semacam ini adalah penting, khususnya apabila mempunyai tujuan agar dapat diterima oleh masyarakat, karena sebagaimana yang diungkapkan Myrdal "kepercayaan semacam ini membutuhkan adanya perubahan dalam cara sebagian besar masyarakat untuk berpikir, merasa, dan bersikap". Demikian pula halnya akan pentingnya seseorang merasa bergantung dan membutuhkan bantuan masyarakat setempat dalam hal pemeliharaan serta konstruksi proyek. Berbagai usaha untuk mencapai proyek-proyek swadaya, di negara-negara berkembang menunjukkan, bantuan masyarakat setempat sangat sulit diharapkan jika mereka tidak diikutsertakan.

Ketiga, yang mendorong adanya partisipasi umum di banyak negara, karena timbul anggapan merupakan suatu hak demokratis jika masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. Bisa dirasakan, mereka pun mempunyai hak untuk turut "urun rembug" (memberikan saran) dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah mereka. Hal ini selaras dengan konsep "man-centred development» (suatu pembangunan yang dipusatkan pada kepentingan manusia), yaitu jenis pembangunan yang lebih diarahkan demi perbaikan nasib manusia dan tidak sekadar sebagai alat pembangunan itu sendiri.

Motif Partisipasi Masyarakat

Seseorang melakukan suatu kegiatan atau pekerjaan tertentu karena adanya motif-motif yang menggerakkannya. Begitu pula ketika seseorang, kelompok, atau kesatuan masyarakat berpartisipasi dalam program pembangunan karena dilandasi oleh motif-motif tertentu. Setidak-tidaknya, menurut Billah seperti dikutip Taher (1987: 146-149) bisa dilihat lima motif, yang masing-masing bisa bekerja sendirian maupun bekerja bersamaan. Kelima motif tersebut adalah:

- a. **Motif Psikologi.** Kepuasan pribadi, pencapaian prestasi, atau rasa telah mencapai sesuatu (achievement) dapat merupakan motivasi yang kuat bagi seseorang untuk melakukan kegiatan, termasuk juga untuk berpartisipasi meskipun kegiatan atau partisipasinya itu tidak akan menghasilkan keuntungan (baik berupa uang ataupun materi). Oleh karena itu, usaha untuk meningkatkan partisipasi berarti pula usaha memberikan kesempatan kepada setiap warga masyarakat, yaitu kesempatan untuk mengekspresikan dirinya dan menyatakan aspirasinya serta keleluasaan untuk mengalokasikan sumber daya

yang tersedia. Persoalannya adalah bagaimana mengatur mekenime agar usaha mencapai kepuasan itu tidak merugikan anggota masyarakat yang lain.

- b. **Motif Sosial.** Ada dua sisi motif sosial, yakni untuk memperoleh status sosial dan untuk menghindarkan dari terkena pengendalian sosial (*social control*). Orang akan dengan suka hati berpartisipasi di dalam suatu kegiatan (pembangunan) manakala keikutsertaannya itu akan membawa dampak meningkatnya status sosialnya. Pada sisi yang negatif, orang akan "terpaksa" berpartisipasi dalam satu kegiatan (pembangunan) karena "takut" terkena sanksi sosial (tersisih atau dikucilkan oleh warga masyarakat). Motif semacam ini dikendalikan oleh norma-norma sosial yang masih kuat di dalam masyarakat, terutama yang masih bersifat paguyuban. Dalam hal ini, persambungan yang kokoh antara lambang-lambang pembangunan dengan lambang-lambang yang ada di dalam masyarakat yang bersangkutan. Dengan kata lain, kegiatan (pembangunan) haruslah diajarkan ke dalam idiom dan lambang-lambang masyarakat setempat.
- c. **Motif Keagamaan.** Berbeda dengan motif psikologi yang didasarkan pada pencapaian prestasi dan motif sosial yang berlandaskan status sosial dan pengendalian sosial, motif keagamaan didasarkan pada kepercayaan kepada kekuatan yang ada di luar manusia (Tuhan, sesuatu yang gaib, supernatural). Agama sebagai ideologi sosial yang mempunyai berbagai macam fungsi bagi pemeluknya, yaitu fungsi-fungsi: inspiratif, normatif, integratif, identifikatif, dan operatif motivatif. Melalui aktualisasi fungsi-fungsi itu agama dapat meningkatkan peranannya di dalam proses pembangunan, dan lebih dari itu agama dapat meningkatkan peran para pemeluknya dalam proses pembangunan. Persoalannya adalah bagaimana menemukan idiom dan lambang-lambang yang dapat mengintegrasikan agama dengan proses pembangunan.
- d. **Motif Ekonomi.** Laba (profit) adalah motif ekonomi yang dapat dan bahkan seringkali efektif mendorong orang mengambil keputusan untuk ikut berpartisipasi di dalam kegiatan (pembangunan). Pengambilan keputusan (yang bersifat ekonomis) dapat mengambil dua bentuk strategi, yaitu: maximum profit dan minimum cost. Dengan menggunakan tata nalar ekonomi ini orang akan memutuskan berpartisipasi (dalam suatu kegiatan) manakala kegiatan-kegiatan itu dapat menghasilkan manfaat/keuntungan bagi dirinya atau bagi perusahaan/kelompoknya, atau setidaknya ia akan ikut berpartisipasi jika tidak akan

memperoleh kerugian atau paling tidak kerugian yang diperoleh dari partisipasinya lebih kecil daripada kerugian yang dapat diderita karena tidak ikut berpartisipasi.

- e. **Motif Politik.** Dasar utama motifpolitik ini adalah kekuasaan. Oleh karena itu, partisipasi seseorang atau golongan akan ditentukan oleh besarkecilnya kekuasaan yang dapat diperoleh dari partisipasinya di dalam berbagai kegiatan (pembangunan). Makin besar kekuasaan yang mungkin diperoleh dari keterlibatannya di dalam kegiatan {pembangunan}, maka makin kuat pula kemungkinan untuk ikut berpartisipasi. Dari penjelasanjenis-jenis motifpartisipasi masyarakat tersebut, bisa dipahami kelima motif itu dapat bekerja secara parsial maupun serentak. Selain itu, untuk dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dengan cara "memanipulasi" motif, haruslah ditentukan suatu kombinasi yang optimal dari berbagai motif yang mungkin ada. Oleh karena itu, sangat penting mengetahui "peta motif" yang ada pada diri seseorang, kelompok, dan dalam kesatuan masyarakat. Hanya dengan mengetahui "peta motif" itu secara tepat maka kemungkinan untuk melakukan kombinasi yang optimal dari berbagai motifterbuka luas.

Keberhasilan Partisipasi Masyarakat

Menurut Najib (2005) keberhasilan partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh:

- a. Siapa penggagas partisipasi: apakah pemerintah pusat, pemerintah daerah atau LSM. *Non-government stakeholders* berpeluang untuk lebih lanjut.
- b. Untuk kepentingan siapa partisipasi itu dilaksanakan: apakah untuk kepentingan pemerintah atau untuk masyarakat. Jika untuk kepentingan warga maka program kemiskinan dengan pendekatan partisipasi masyarakat akan lebih berlanjut.
- c. Siapa yang memegang kendali: apakah pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau lembaga donor. Jika pemerintah daerah atau LSM yang memegang kendali cenderung lebih berhasil, karena pemerintah daerah atau LSM cenderung lebih mengetahui permasalahan, kondisi, dan kebutuhan daerah atau masyarakatnya dibanding pihak luar.
- d. Hubungan pemerintah dengan masyarakat: apakah ada kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintahannya, jika hubungan ini baik, partisipasi akan lebih mudah dilaksanakan.

- e. Kultural: daerah yang masyarakatnya memiliki tradisi dalam berpartisipasi (proses pengambilan keputusan melalui musyawarah) cenderung lebih mudah dan berlanjut.
- f. Politik: pemerintahan yang stabil serta menganut sistem yang transparan, menghargai keberagaman dan demokratis.
- g. Legalitas: tersedianya (diupayakan) regulasi yang menjamin partisipasi warga dalam pengelolaan pembangunan (terintegrasi dalam sistem pemerintahan di daerah).
- h. Ekonomi: adanya mekanisme yang menyediakan akses bagi warga miskin untuk terlibat atau memastikan bahwa mereka akan memperoleh "manfaat" (langsung maupun tidak langsung) setelah berpartisipasi.
- i. Kepemimpinan: adanya kepemimpinan yang disegani dan memiliki komitmen untuk mendorong serta melaksanakan partisipasi, dapat dari kalangan pemerintah, LSM, masyarakat itu sendiri atau tokoh masyarakat.
- j. Waktu: penerapan partisipasi tidak hanya sesaat, tetapi ditempatkan pada kurun waktu yang cukup lama.
- k. Tersedianya jaringan yang menghubungkan antara warga masyarakat dan pemerintah (forum warga).

Sementara itu, pengalaman keberhasilan partisipasi masyarakat dalam pemetaan dan perencanaan kemiskinan di Bandar Lampung menurut Soegijoko (2005), antara lain:

- a. Inisiatif yang berasal dari pemerintah daerah setempat dan didukung pula oleh masyarakat memudahkan pelaksanaan partisipasi.
- b. Seringnya melakukan komunikasi dengan berbagai pihak, terutama untuk mencapai kesepakatan/ konsensus.
- c. Perlunya sosialisasi ide awal, untuk membuka komunikasi dan melihat tanggapan/ reaksi dari masyarakat.
- d. Keberhasilan dan keberlanjutan partisipasi dipengaruhi oleh:
 - Tempat, waktu, dan orang yang tepat.
 - Kesiapan materi dan kesiapan sumber daya manusia (masyarakat, fasilitator termasuk juga pemerintah)
 - Dukungan dan komitmen pemerintah.

Jika dilihat dari dua paparan tersebut, bisa disimpulkan, keberhasilan partisipasi lebih banyak dipengaruhi oleh faktor eksternal daripada faktor internal. Faktor eksternal mencakup kultural, politik, ekonomi, kepemimpinan, dan sebagainya. Sedangkan faktor internal meliputi kemauan dan kemampuan masyarakat untuk berubah. Faktor

internal ini pada kenyataannya sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal.

Daftar Pustaka

Huraerah, A. (2008). *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat; Model dan Strategi Pembangunan Berbasis Kerakyatan*. Humaniora.

Studi Pembangunan Masyarakat