

# PENDEKATAN PARTISIPATIF LEWAT PEMBERDAYAAN RAKYAT: ALTERNATIF BAGI PEMBANGUNAN BERWAWASAN OTONOMI DAERAH

Santi Indra Astuti\*

## Abstrak

*Indonesia dalam perjalanan sejarahnya telah mempraktikkan berbagai model pembangunan lewat beragam pendekatan dalam mempersepsi pembangunan. Mulai dari model cetak biru sebagai wujud pendekatan model dominan yang diadopsi dari negara maju dengan asas sentralisasi sampai dengan model proses yang mencoba mengetengahkan wajah pendekatan pembangunan yang lebih manusiawi, yaitu lewat konsep **bottom up** dalam perencanaan pembangunan. Penerapan model-model tersebut ternyata belum memberikan hasil memuaskan.*

*Kini pemerintah pusat menggunakan paradigma desentralisasi pembangunan dengan menawarkan otonomi daerah kepada pemerintah daerah, termasuk Jawa Barat. Ada banyak konsekuensi yang akan ditanggung daerah dengan pemberlakuan otonomi daerah, yang resminya sudah diberlakukan mulai Januari 2001. Namun, banyak pula keuntungan yang bisa diperoleh jika daerah mampu mengantisipasi tawaran tersebut dengan tepat. Tulisan ini menawarkan alternatif konsep pembangunan berparadigma desentralistik yang bertitik tolak dari pendekatan partisipatif lewat gerakan pemberdayaan rakyat. Pada intinya, kemandirian wilayah merupakan kunci mengantisipasi tawaran otonomi daerah, maka, yang harus diprioritaskan daerah pertama kali adalah menumbuhkan kemandirian rakyat setempat dengan melibatkan mereka sepenuhnya pada setiap tahapan pembangunan.*

*Kata kunci : pembangunan, partisipatif.*

---

\* Santi Indra Astuti, S.Sos, adalah dosen tetap Fakultas Ilmu Komunikasi UNISBA, Bidang Kajian Jurnalistik.

# 1 Pendahuluan

## 1.1 Latar Belakang Masalah

Perubahan kepemimpinan lewat gerakan reformasi telah mengubah semua paradigma kehidupan sosial politik di Indonesia. Termasuk di antaranya adalah perubahan paradigma dalam mendefinisikan konsep pembangunan, yang bergeser dari bersifat sentralistik menjadi desentralistik. Upaya desentralisasi mulai nampak terealisasi antara lain karena ambruknya tatanan ekonomi, sosial dan politik yang dibangun lewat stabilisasi kekuasaan Orde Baru.

Konsep Pembangunan desentralisasi kini tampil dalam bentuk yang seolah-olah baru, tuntutan desentralisasi pembangunan diwujudkan lewat tawaran otonomi daerah dari pemerintah pusat, dengan dikeluarkannya Undang-Undang (UU) Nomor 22 dan Nomor 25 tahun 1999, serta diikuti oleh perangkat peraturan lainnya, seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 tahun 2000, yang mengatur kewenangan pusat dan daerah. Kendati di atas kertas tampak bahwa pemberian otonomi daerah akan berlangsung mulus, sekaligus menjadi solusi pembangunan paling tepat pada masa kini, namun ada sejumlah implikasi yang harus dipikirkan lebih lanjut.

*Pertama*, lagi-lagi kita harus belajar dari sejarah. Sesungguhnya, apa yang terjadi saat ini dalam kaitannya dengan otonomi daerah, merupakan (ulangan) kisah lama. Sejak pertengahan tahun 1980-an, manakala neraca hutang Indonesia menunjukkan gejala ketergantungan yang mengkhawatirkan, para pakar ekonomi dan sosial pembangunan sebenarnya sudah mulai menghimbau pemerintah agar meninjau kembali paradigma pembangunan sentralistik. Beberapa definisi pembangunan ditelaah kembali secara kritis. Bahkan istilah *trickle down* (tetesan ke bawah) yang digunakan sebagai panduan pusat dalam menjabarkan proyek pembangunan, pada Maret 1986 mendapat kritik keras dari Ronald A. Witton: “Istilah seperti ini (*trickle down*) menunjukkan bahwa di dalam dirinya (istilah itu) sudah mengisyaratkan adanya kekayaan yang meluap di lapisan atas sedangkan yang dibiarkan “mengalir” ke bawah hanyalah tetesan-

tetesannya saja.”<sup>1</sup> Implikasi yang didapat dari pelajaran sejarah dengan demikian, mengharuskan kita untuk mendefinisikan pembangunan setepat-tepatnya.

*Kedua*, ingat bahwa pemahaman konsep dan penjabaran definisi pembangunan yang keliru akan berdampak pada kekeliruan sasaran pembangunan. Ini akan berujung pada tidak terpenuhinya tujuan pemerataan kesejahteraan. Jika sampai terjadi, maka masalah “klasik” akan kembali terulang yaitu : golongan mapan kian jaya, sementara golongan lemah semakin miskin dimanipulasi oleh yang lebih mapan. Otonomi daerah memang merupakan alternatif yang kini ditawarkan pemerintah pusat. Maka, tantangan yang dihadapi pemerintah daerah dalam pembangunan di era pasca Orde Baru ini adalah bagaimana mendefinisikan setepatnya konsep otonomi daerah dalam pembangunan, sehingga tidak terjadi pengulangan kesalahan pembangunan yang berakibat pada memburuknya kondisi masyarakat. Untuk itu, dalam kaitannya dengan pemberlakuan desentralisasi pembangunan, siapapun yang terlibat dalam pembangunan, selain diharapkan mampu mengidentifikasi karakteristik otonomi daerah, konsekuensi, dan resiko berikut keunggulannya, juga diharapkan mampu untuk mengimplementasikannya dalam prioritas pembangunan lokal demi pemenuhan tujuan pemerataan kesejahteraan rakyat.

Ada banyak perspektif pembangunan berikut metodenya. Semuanya sah-sah saja digunakan, asalkan relevan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat sasaran pembangunan. Beranjak dari evaluasi atas kegagalan pembangunan berparadigma sentralistik, dalam tulisan ini penulis menawarkan pendekatan partisipatif lewat gerakan pemberdayaan masyarakat sebagai alternatif bagi pembangunan berwawasan otonomi daerah di Indonesia pada umumnya, dan di Jawa Barat khususnya.

---

<sup>1</sup> Ronald A. Witton adalah sosiolog pembangunan yang diundang sebagai pemakalah dalam ceramah di Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan di UGM, Yogyakarta, pada 25 Maret 1986.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Tulisan ini bertitik tolak dari urgensi mengantisipasi era desentralisasi pembangunan yang diwujudkan lewat otonomi daerah. Maka rumusan masalahnya adalah “Bagaimana alternatif model, pola, dan pendekatan pembangunan yang tepat untuk mengantisipasi pembangunan daerah berwawasan otonomi daerah?”

## **1.3 Tujuan**

1. Mengevaluasi model-model pembangunan yang digunakan terdahulu.
2. Membandingkan karakteristik model pembangunan dalam paradigma sentralistik dan desentralistik, atau model pembangunan yang berpusat pada produksi dengan model yang berpusat pada rakyat.
3. Menawarkan pendekatan partisipatif dalam pembangunan yang berakar pada gerakan pemberdayaan masyarakat sebagai alternatif model pembangunan berwawasan otonomi daerah.

## **1.4 Sistematika Pembahasan**

Tulisan dimulai dengan evaluasi atas model-model pembangunan terdahulu yang meliputi tinjauan atas makna pembangunan serta identifikasi model pembangunan berciri sentralistik dan desentralistik. Pada bagian selanjutnya, diperkenalkan konsep dasar yang menjadi basis pendekatan partisipatif pembangunan. Di sini penulis mengadopsi gagasan-gagasan berkaitan dengan prasyarat menumbuhkan kemandirian, sebagai basis pendekatan partisipatif dalam pembangunan, yang pernah dituangkan Prof. Mubyarto dalam “Lima Etika Pembangunan Perdesaan.” Pada bagian ketiga, ditampilkan dimensi-dimensi pendekatan partisipatif dalam pembangunan yang berakar pada gerakan pemberdayaan rakyat, sebagai upaya menumbuhkan kemandirian yang merupakan kunci mengantisipasi pembangunan berwawasan otonomi daerah.

## 2 Pembahasan

### 2.1 Tinjauan Atas Makna Pembangunan

Sebelum membicarakan pendekatan partisipatif, ada baiknya kita tinjau kembali secara kritis apa makna sesungguhnya dari konsep pembangunan. Witton (1986) menyebutkan bahwa pembangunan sesungguhnya adalah distribusi kekayaan masyarakat. Pandangan ini bertitik tolak dari tujuan pembangunan sebagai sarana pemerataan kesejahteraan rakyat secara ekonomi. Adapun Hidayat (1979), menawarkan konsep pembangunan sebagai suatu proses perubahan struktural dalam bidang sosial dan ekonomi yang melibatkan lima variabel yang saling terkait dan berinteraksi, yaitu : (1) sumberdaya manusia, (2) sumberdaya alam, (3) modal, (4) teknologi, dan (5) kelembagaan (*special institutions*).<sup>2</sup> Dari dua definisi tadi kita bisa menarik kesimpulan bahwa pembangunan pada dasarnya merupakan perubahan struktural di bidang sosial dan ekonomi yang dioperasionalkan dengan cara mendistribusikan kekayaan masyarakat demi pemenuhan tujuan pemerataan kesejahteraan rakyat. Lebih jauh lagi, sosiolog perdesaan Mubyarto (1988) mengatakan bahwa pembangunan harus diartikan sebagai perubahan (sosial) yang utuh, dan tidak parsial. Artinya, perubahan tidak hanya menyangkut sikap mental rakyat tapi juga sikap mental negara dan aparatnya dalam mengelola proses pembangunan.<sup>3</sup> Dari definisi-definisi pembangunan yang dilontarkan oleh para ahli tersebut kita dapat membaca kekeliruan paradigma pembangunan sentralistik, yang hanya menghasilkan perubahan pada lapisan masyarakat tertentu saja, tidak secara menyeluruh. Perubahan yang kentara lewat pembangunan berparadigma sentralistik adalah perubahan ekonomi secara fisik, ditandai dengan meningkatnya rata-rata laju pembangunan dan indeks pendapatan perkapita. Namun tidak

---

<sup>2</sup> Definisi pembangunan semacam ini diadopsi dari model pembangunan berdasarkan pendekatan sumberdaya manusia. Seperti diungkapkan penulisnya sendiri, model ini dirumuskan dalam tulisan yang bersifat konseptual operasional. Karena itu, penjabaran model pembangunan juga bersifat operasional. Dikutip dari *Prisma* vol. 5, edisi Mei 1979, hal. 11.

<sup>3</sup> *Prisma*, vol. 1, edisi Januari 1988, hal. 24.

diikuti dengan perubahan sikap mental rakyat maupun negara dan aparatnya dalam mengelola proses pembangunan.

Perubahan mental apa sesungguhnya yang diharapkan dalam proses pembangunan?. Koentjaraningrat, dalam bukunya “Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan” mengungkapkan bahwa mentalitet tak lepas dari nilai budaya suatu masyarakat. Dengan demikian, yang dimaksud dengan mentalitet pembangunan tak lepas pula dari nilai budaya masyarakat dalam mempersepsi pembangunan. Ia merinci sejumlah nilai budaya yang diperlukan dalam pembangunan, di antaranya: (1) Nilai budaya yang berorientasi ke masa depan, (2) Nilai budaya yang berhasrat mengeksplorasi lingkungan dan kekuatan alam, (3) Nilai budaya yang menghargai orang-orang yang mencapai hasil, terutama dari tangannya sendiri (Koentjaraningrat, 1974:38-41). Nilai budaya terakhir ini menjadi dasar mental pendekatan partisipatif. Nilai budaya tersebut, di sisi lain, sangat relevan dengan pendekatan partisipatif yang menekankan penghargaan terhadap kemandirian seseorang sebagai awal dari upaya pemberdayaan masyarakat.

Pada dasarnya, seperti diungkapkan oleh Sri-Edi Swasono (1988), proses pembangunan tidak lain merupakan transformasi dari ketergantungan menuju kemandirian. Pembangunan yang berdasarkan kemandirian dengan demikian adalah pendekatan yang memusatkan perhatian pada manusia dan nilai-nilai budaya yang dimiliki.

## **2.2 Sentralistik vs. Desentralistik : Ketergantungan vs. Kemandirian**

Tuntutan kemandirian diawali dari pemberlakuan paradigma pembangunan sentralistik. Sepanjang sejarahnya, mulai dari era kolonialisme hingga kemerdekaan, proses pembangunan berciri sentralistik di Indonesia hanya menghadirkan efek-efek ketergantungan, tanpa menghasilkan perubahan seperti yang diinginkan terjadi. Tiap tahap hanya berbeda dalam hal ‘majikan’ sasaran tujuannya, atau kelompok pengeksploitasinya. Kalau pada era kolonialisme perekonomian Indonesia ditujukan untuk memperkaya koloni induknya, maka pada era pasca kemerdekaan, sumberdaya Indonesia ditujukan

untuk menyokong gaya hidup elit tertentu, di samping menjadi sasaran ekspansi imperialisme gaya baru negara-negara maju.

Indonesia sesungguhnya harus dapat menarik pelajaran dari ketergantungan perekonomian dunia ketiga terhadap bantuan dana luar negeri dalam pembangunan yang diwujudkan dalam hutang-hutang serta pinjaman jangka panjang. Walaupun berbunga lunak, tetap saja pinjaman adalah hutang yang harus dikembalikan dalam bentuk modal plus bunga. Parahnya lagi, hutang itu tidak hanya mengikat satu generasi saja, tapi juga menjadi tanggungan generasi selanjutnya. Jadilah kita bangsa yang 'rajin' mewariskan hutang pada anak cucu generasi penerusnya. Tantangan keterbatasan kemampuan sumberdaya manusia Indonesia untuk mengelola proses pembangunan, ditambah beberapa bentuk tekanan negara maju terhadap perekonomian dunia ketiga (termasuk Indonesia) sebagai alternatif pengembangan pasar mereka telah melahirkan krisis multi dimensi yang tak kunjung usai. Dalam paradigma pembangunan di dunia ketiga, berlaku dominasi negara donor nyaris absolut adanya, dan dominasi tersebut—disadari atau tidak—berlaku hampir di segala bidang.

Di samping faktor-faktor tersebut di atas, lemahnya posisi tawar negara penghutang telah mengakibatkan bentuk-bentuk kemitraan sejajar (*equal partnership*) dalam pembangunan dengan negara maju, gagal terwujud. Akibatnya, dalam konstelasi ekonomi *neoimperialisme*, penentuan prioritas pembangunan menjadi cenderung didasarkan pada kebutuhan negara donor, *bukan* berdasarkan pada kebutuhan masyarakat negara penerima hutang itu sendiri. Konsekuensi logisnya lagi-lagi terjadi kekeliruan penentuan sasaran pembangunan yang berakibat pada tidak terpenuhinya tujuan pembangunan pemerataan kesejahteraan rakyat.

Seperti disinyalir oleh Soetomo Roesnadi (1979), pada dasarnya negara donor lewat bantuan pinjamannya telah mendikte pos-pos pembangunan dunia ketiga yang disesuaikan dengan kebutuhan akan bahan mentah yang berlimpah di negara dunia ketiga. Negara dunia ketiga, selain berfungsi memperluas pasar produk barang jadi negara maju, juga dijadikan sebagai sarana penghasil dan pemroses bahan

mentah menjadi produk setengah jadi.<sup>4</sup> Terdapat semacam politik tertentu untuk membatasi kapasitas peran produksi negara dunia ketiga sehingga negara-negara tersebut sulit berkembang menjadi negara produksi. Politik semacam ini memang tidak tampak nyata, namun kaitan strukturnya bisa ditelaah jika kita memusatkan diri pada pengkajian atas satu sistem kapitalis dunia yang terdiri dari struktur-struktur -- kelas-kelas, perusahaan-perusahaan, negara-negara, dan lain-lain<sup>5</sup>. Dari dilema ketergantungan ini seharusnya kita bisa belajar tentang bahaya dan resiko ketergantungan terhadap negara maju dan menyadari pentingnya kemandirian, sekalipun itu berarti kita harus maju secara pelahan dengan laju pertumbuhan yang tidak spektakuler.

Dalam paradigma pembangunan yang berpusat pada sumberdaya manusia, Hidayat (1979) mengamati bahwa keterbatasan sumberdaya manusia, juga turut bertanggungjawab atas lahirnya paradigma pembangunan nasional yang bersifat sentralistik. Pembangunan di sini hanya dikonsepsikan, didefinisikan serta dijabarkan oleh kelompok tertentu yang menganggap paling menguasai permasalahan pembangunan. Salah satu indikasi adanya kelompok itu terwujud lewat munculnya komisi pembangunan pusat berciri sentralistik. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) adalah salah satu di antaranya. yang berfungsi selain sebagai koordinator pembangunan, BAPPENAS juga berfungsi untuk menjabarkan proyek-proyek pembangunan sampai ke tingkat daerah-daerah.

Pada masa Orde Baru, paradigma sentralistik ini didukung oleh kebijakan pemerintah dalam menerapkan stabilisasi nasional demi tercapainya tujuan pembangunan. Friksi-friksi dengan kawasan lokal, bahkan pada tingkat perbedaan pendapat dengan pusat yang paling lunak sekalipun, tidak ditolerir. Demi tercapainya stabilitas nasional, dilakukan upaya sistematis untuk meminimalisir perbedaan pendapat dan “menunggalkan” opini. Stabilitas nasional itu sendiri sengaja

---

<sup>4</sup> *Prisma*, vol. 5, edisi Mei 1979, hal. 33.

<sup>5</sup> Ronald A. Witton, dalam makalahnya berjudul “*Tinjauan Kritis atas Istilah-istilah Pembangunan.*” Dipresentasikan Maret 1986.

ditempatkan sebagai prioritas utama dalam pembangunan karena berlaku anggapan bahwa pembangunan nasional tak akan terlaksana dengan baik tanpa prasyarat terciptanya stabilitas nasional. Karena itu, stabilitas nasional harus diupayakan lewat segala cara demi percepatan laju pertumbuhan pembangunan.

Pembangunan dalam visi Orde Baru merupakan implementasi dari model pembangunan dominan yang khas ditemui dalam tata cara pelaksanaan pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga. Pembangunan model dominan memusatkan diri pada peningkatan indikator-indikator ekonomi lewat industrialisasi dan teknologi padat modal. Pembangunan dengan fokus ini lantas menimbulkan gejala “pemuatan”. Artinya, pembangunan harus direncanakan dan dilaksanakan hanya oleh pemerintah nasional. Urgensi ini kian meneguhkan arti penting pemberlakuan paradigma sentralistik dalam pembangunan. Hasilnya adalah model cetak biru pembangunan.

Lewat model cetak biru, setiap program pembangunan di kawasan manapun, desa atau kota, diseragamkan melalui petunjuk teknis (juknis) dan petunjuk pelaksanaan (juklak) yang harus dipatuhi secara ketat oleh setiap aparat daerah dalam melaksanakan pembangunan. Kendati model cetak biru di atas kertas dapat mengefisienkan pelaksanaan program pembangunan, namun pada kenyataannya/realisasinya timbul sejumlah masalah karena masyarakat dan potensi daerah yang berbeda-beda ternyata tidak bisa diseragamkan secara gegabah.

Pada akhirnya, model pembangunan dominan yang lahir dari pemerintahan berciri sentralistik mendapat kritik keras dari para pengamat pembangunan. Mereka mencermati bahwa model tersebut pada kenyataannya lebih banyak menghasilkan dampak negatif sosial dan kultural ketimbang mencapai sasaran pemerataan kesejahteraan rakyat. Model dominan mengkuantifikasi setiap kemajuan pembangunan dalam indikator ekonomi. Akibatnya, makna kemajuan pembangunan terbatas hanya pada hal-hal empiris yang bersifat kekayaan material. Nilai-nilai sosial dan etis yang tak terukur seperti martabat, keadilan dan kebebasan terabaikan. Model pembangunan dominan,

walau tujuannya terpuji, pada akhirnya memunculkan sifat-sifat yang tak manusiawi. Stabilitas politik yang dianggap sebagai prasyarat penting melangsungkan pembangunan belakangan menimbulkan atau melanggengkan kepemimpinan berciri otoriter. Demi kepentingan nasional, kepentingan kelompok minoritas yang sesungguhnya punya hak sama untuk mendiami bumi dan menikmati hasilnya, terpinggirkan. Terjadi penindasan terhadap kelompok yang berbeda pendapat berhubung keragaman opini dipersepsi berpotensi menghambat stabilitas. Dan dalam kaitannya dengan kemandirian, dominasi pemerintah di setiap sektor pembangunan mengakibatkan masyarakat kehilangan *self-sustained development*.

Kritik terhadap model pembangunan dominan dengan model cetak birunya memuncak pada dekade 1970-an. Diawali dengan kritik terhadap pengukuran pemerataan yang hanya bersifat satu dimensi -- melulu kuantitas -- dan kritik akhirnya berkembang pada indikasi politik neo imperialisme yang diterapkan negara-negara maju. Sebagai dampaknya, muncul reinterpretasi konsep pembangunan, dari yang mengutamakan pertumbuhan material dan ekonomi, menuju pada suatu definisi yang memperhatikan nilai-nilai lain, seperti kemajuan sosial, persamaan dan kebebasan. Nilai-nilai ini, tulis Inayatullah (1975) harus ditentukan sendiri oleh masyarakat melalui proses keikutsertaan -- dengan kata lain, partisipasi -- masyarakat secara luas. Implikasinya, masing-masing negara dapat memiliki model pembangunan yang khas sesuai kebutuhannya. Setiap kawasan daerah dapat dibangun dengan model yang berbeda-beda, tidak harus dipolakan seragam, sesuai dengan karakteristik dan potensi lokal yang dimiliki.

Pembangunan lantas dipersepsi sebagai perubahan besar menuju suatu jenis sistem sosial ekonomi yang telah dipilih negara atau masyarakat. Pembangunan adalah perubahan menuju pola masyarakat yang memungkinkan terwujudnya nilai-nilai manusiawi yang lebih baik, yang memungkinkan suatu masyarakat memperluas fungsi pengawasannya terhadap lingkungan mereka atas tujuan politik mereka sendiri, juga memperkenankan setiap pribadi untuk mengatur diri

secara bebas.<sup>5</sup> Reinterpretasi makna pembangunan ini menghadirkan model pembangunan manusiawi yang berpusat pada rakyat sebagai ekstrem dari model pembangunan dominan yang berpusat pada produksi. Rakyat menjadi subjek pembangunan, bukan lagi objek pasif yang dapat diperlakukan semaunya. Model manusiawi ini disema-ngati oleh gencarnya isu penegakan hak asasi manusia, kesetaraan gender, konservasi lingkungan dan keanekaragaman hayati yang disumbangkan perspektif ekologis. Sayangnya, kendati telah mengemuka pada dekade 70-an, gema model manusiawi di Indonesia baru tampak kurang lebih 10 tahun kemudian.

Pada awal dekade tahun 1980-an, para ahli pembangunan perdesaan mulai mendeteksi ketimpangan hasil pembangunan di Indonesia. Sosiolog-sosiolog ini mencermati bahwa kawasan atau golongan yang terpinggirkan dalam paradigma pembangunan nasional Orde Baru ternyata memiliki potensi lokal yang tidak bisa diabaikan. Namun demikian, karena golongan ini tidak memiliki akses terhadap fasilitas bantuan pembangunan yang dimonopoli oleh kalangan tertentu, maka golongan ini akhirnya bangkit dengan upayanya sendiri; dan ketika krisis ekonomi terjadi, terbukti mereka menjadi kelompok yang mampu bertahan di tengah pukulan krisis. Dengan adanya kenyataan bahwa potensi perdesaan dan kawasan pinggiran dapat menggerakkan sebagian besar roda perekonomian masyarakat perkotaan, lalu muncul usulan-usulan untuk membuka keran otonomi daerah. Namun usulan tersebut rupanya tidak diindahkan pemerintah, dengan berbagai dalih. Mulai dari perimbangan pendapatan sampai tuduhan atas ketidaksiapan pemerintah daerah untuk berinisiatif membangun. Akibatnya terjadi proses pembodohan. Dalam proses ini, aparat pemerintah daerahlah yang paling merasakan akibatnya. Karena tidak pernah dilatih, atau tidak pernah diberi kepercayaan memegang kendali mengurus pemerintahannya sendiri, pemerintah daerah disinyalir tidak pernah siap menerima tanggung-jawab otonomi yang begitu besar.

---

<sup>5</sup> Tulisan Inayatullah ini dikutip dari Rogers, Everett M. (ed.), *Komunikasi dan Pembangunan : Perspektif Kritis*, LP3ES, Jakarta, 1985, hal. 163

Pembodohan yang diakibatkan oleh pemberlakuan paradigma pembangunan sentralistik sendiri ternyata tidak bisa bertahan lama. Melebarinya kesenjangan sosial ekonomi memunculkan kesadaran masyarakat daerah akan hak-hak mereka yang telah dimanipulasi pusat demi kepentingan kelas tertentu. Berdirinya organisasi-organisasi non pemerintah (LSM) yang memfasilitasi kebutuhan golongan lemah juga telah berperan penting dalam menyadarkan masyarakat dari pembodohan ini. Sehingga ketika Orde Baru tumbang, tuntutan untuk mendapatkan jatah 'kue pembangunan' kian memuncak.

Seperti kita ketahui bersama, tuntutan ini lantas mendapatkan sambutan lewat dibukanya keran otonomi daerah. Pemerintah pasca tumbangnya Orde Baru yang (mengaku) berparadigma desentralistik, lantas mengantisipasi dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999, berikut berbagai peraturan pendukungnya guna mengakomodasi tuntutan otonomi daerah. Ini diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tentang Kewenangan Pusat dan Daerah.

Kendati demikian, Simanjuntak (2000) menulis, bahwa berdasarkan pengalaman empirik ternyata banyak negara di dunia yang mengalami proses desentralisasi, (otonomi daerah), telah menimbulkan tidak hanya harapan tetapi juga menimbulkan sekaligus kekhawatiran. Harapan, yaitu untuk terciptanya demokrasi dan pelayanan masyarakat yang semakin baik, diiringi dengan kekhawatiran terhadap besarnya biaya yang harus ditanggung plus instabilitas perekonomian. Perangkat Undang-undang yang dikeluarkan pemerintah, baru merupakan solusi di atas kertas. Secara mental, pemerintah daerah belum bisa dikatakan mempunyai kesiapan cukup untuk menyambut otonomi daerah dengan segala resikonya. Sama halnya dengan euforia reformasi yang disambut dengan kebebasan dan kemerdekaan dalam banyak hal, sampai-sampai mengakibatkan ekkses terinjak-injaknya hak asasi orang lain, agaknya gejala serupa -- euforia otonomi daerah - - juga akan terjadi dalam kasus pemberian otonomi daerah. Euforia otonomi daerah tampak pada indikasi-indikasi yang muncul dalam menyikapi otonomi daerah. Sejauh ini daerah dan pusat masih sibuk saling tawar-menawar *power sharing* dan *money sharing*. Belum ada

pemikiran lebih jauh lagi menyangkut konsekuensi yang harus ditanggung oleh daerah selain tanggungjawab otonominya, dan pusat yang kehilangan salah satu sumber pendapatan utamanya.

Bagaimanapun, tak ada masalah yang tak terpecahkan. Otonomi daerah, siap atau tidak, tetap harus disambut. Apalagi, daerah, yang sebagian memiliki kekayaan sumber alam, kini memiliki potensi kelas menengah yang tidak kecil. Seperti disinyalir Mubyarto (1988) lestari-nya ciri sentralisme dalam proses pembangunan di Indonesia berangkat dari kenyataan bahwa masyarakat Indonesia tidak memiliki kelas menengah yang dapat dijadikan sebagai sumber penggerak pembangunan alternatif di negara kita. Kini, dengan meningkatnya peran dan jumlah anggota kelas menengah, termasuk di daerah, daerah berkesempatan menyambut otonomi daerah dengan mengedepankan konsep kemandirian dan keberanian berinisiatif dalam membangun yang sedikit banyak cukup dimiliki oleh kelas menengah.

### **2.3 Etika Pembangunan Perdesaan : Terobosan Menuju Model Pembangunan Mandiri**

Penerapan desentralisasi via otonomi daerah memang membawa konsekuensi kemandirian. Kemandirian didefinisikan sebagai kewaspadaan yang dicapai melalui otoaktivitas, swakarsa, kreativitas dan kesadaran menolong diri sendiri, serta menolak ketergantungan terhadap pihak lain. Dalam disertasi doktoralnya, Prof. Mubyarto (1988) merumuskan konsep etika pembangunan perdesaan yang bertitik tolak dari upaya menumbuhkan kemandirian rakyat perdesaan dalam melaksanakan pembangunan. Dalam konteks pembangunan berwawasan otonomi daerah saat ini, etika pembangunan perdesaan itu sangat relevan untuk diadopsi dan dilaksanakan sebagai panduan pembangunan berparadigma desentralisasi.

Etika pembangunan perdesaan merupakan penjabaran sejumlah operasionalisasi konsep kemandirian yang diawali dengan perubahan beberapa persepsi sebagai berikut :

*Pertama*, perubahan persepsi daerah dan aparaturnya terhadap kedudukan rakyat dalam proses pembangunan. Rakyat bukan lagi sekadar sumber energi, tapi juga harus diperlakukan sebagai sumber informasi. Informasi yang dimiliki rakyat merupakan aset penting bagi keberhasilan program pembangunan. Jika selama ini rakyat tak pernah diajak mendiskusikan pembangunan yang mereka butuhkan, kini saatnya melibatkan rakyat secara intens untuk melaksanakan pembangunan mulai dari penentuan prioritas pembangunan hingga pengawasan jalannya pembangunan. Biarkan rakyat menentukan sendiri apa yang dibutuhkan sesuai dengan potensi wilayahnya.

*Kedua*, perubahan mental aparat, dalam hal ini aparat pemerintahan daerah, terhadap makna dan fungsi kekuasaan. Terbukanya keran otonomi daerah berarti memperbesar porsi kekuasaan daerah dalam pengambilan keputusan. Jika ini tak diikuti dengan kedewasaan bertindak, dikhawatirkan akan terjadi satu gerakan penindasan lagi terhadap rakyat, dalam skala 'daerah' oleh aparat pemerintahan daerah. Aparat pemerintahan daerah kini harus menyadari posisi dan peran mereka dalam paradigma pembangunan desentralistik. Mereka kini bukanlah penguasa yang mendominasi pembangunan. Cakupan tugas mereka lebih diarahkan pada fungsi koordinatif dan administratif. Untuk itu, mereka harus mau bermitra dengan pihak lain, termasuk rakyat dalam melaksanakan pembangunan.

*Ketiga*, harus ditinggalkan persepsi bahwa sistem panutan (paham paternalistik) adalah ciri khas masyarakat daerah, yang diwakili masyarakat perdesaan. Seperti disinyalir Mubyarto, persepsi ini sangat ahistoris dan hanya memperkuat tradisi sentralistik dalam proses pembangunan. Sistem ini muncul, lagi-lagi karena rakyat tidak diberi kesempatan secara otonom menyelesaikan problematik mereka sendiri.

*Keempat*, perlu adanya persepsi dan pemahaman baru pada setiap kalangan menyangkut pluralitas kawasan dan masyarakat Indonesia, baik dari segi ekologis maupun adat istiadatnya. Upaya untuk menyeragamkan segala sesuatu menyangkut proses pembangunan dengan demikian harus ditinggalkan. Pengertian akan pen-

tingnya budaya lokal sebagai aset pembangunan -- bukan sebagai hambatan pembangunan -- akan lebih mendorong cepatnya proses pelembagaan dari inovasi.

*Kelima*, harus ada perubahan persepsi dari aparat dan negara bahwa kelompok yang dikatakan miskin atau terbelakang di daerah bukanlah kelompok yang tidak produktif, melainkan sebaliknya. Penelitian menunjukkan bahwa kendati miskin materi, kelompok ini tidak miskin mental untuk membangun, mereka punya kemampuan, fleksibilitas dan pengalaman membangun, seperti kemampuan mengidentifikasi hambatan yang dihadapi, kemampuan kewiraswastaan dan ketrampilan teknis yang memungkinkan mereka mampu secara kreatif bertahan menghadapi krisis.

Pada intinya menurut Mubyarto, etika pembangunan perdesaan yang dalam tulisan ini diadopsi untuk mengantisipasi otonomi daerah, bertitik tolak terhadap tuntutan atas perubahan sikap dan peran aparat dan negara dalam tugas melaksanakan pembangunan. Dari tugas yang bersifat *directive* beralih ke tugas baru yang sifatnya *supportive*. Dari peran selaku pelaksana dan perencana pembangunan menjadi fasilitator, pendidik, dan mediator.

Model yang paling tepat untuk menterjemahkan etika kemandirian tersebut jelas bukan lagi model dominan lewat cetak biru pembangunan nasional yang dipropagandakan pemerintah terdahulu, melainkan merupakan model pembangunan manusiawi yang berorientasi pada rakyat, bukan semata-mata pada produksi. Ini diwujudkan lewat model proses<sup>6</sup> yang senyawa dengan model pembangunan partisipatif<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Mubyarto, dalam Majalah *Prisma* 1/Thn. XVII, LP3ES, Jakarta, hal. 22.

<sup>7</sup> Prof. Dr. Kusnaka Adimihardja, M.A. & Ir. Harry Hikmat, M.Si. *Participatory Research Appraisal Dalam Pelaksanaan Pengabdian Kepada Masyarakat*. Modul Latihan, LPPM Unpad & INRIK, Bandung, 2000.

## 2.4 Pendekatan Partisipatif Melalui Pemberdayaan Rakyat (*People Empowerment*)

Seperti telah diungkapkan sebelumnya, kritik terhadap model cetak biru pembangunan sebagai implikasi penerapan model pembangunan dominan dari pemerintahan berparadigma sentralistik melahirkan model pembangunan manusiawi dengan segala derivatnya.

*Process model*, atau model proses merupakan istilah yang diperkenalkan Mubyarto, merujuk pada model pembangunan yang dianggapnya menunjang pembangunan perdesaan yang bermuara pada kemandirian masyarakat. Model proses dicirikan dengan adanya pendekatan dialogis antara aparat perencana pembangunan dan rakyat perdesaan. Adanya dialog di antara keduanya, diharapkan melahirkan program pembangunan yang lebih responsif terhadap potensi dan kebutuhan masyarakat lokal. Model proses juga menstimulir *sense of belonging* para pelaksana proyek terhadap proyek pembangunan yang bersangkutan. Kondisi mental psikologis seperti ini dipercaya menciptakan lingkungan yang kondusif bagi tumbuhnya inovasi dan kreativitas pelaksana pembangunan dalam memecahkan problematika lapangan.

Mubyarto mencatat, bahwa model proses, sesungguhnya telah diadopsi pemerintah lewat InMendagri Nomor 4 tahun 1981 yang memberikan dasar-dasar desentralisasi perencanaan pembangunan perdesaan. Lewat InMendagri tersebut terlihat adanya pengakuan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) terhadap pentingnya proses perencanaan dari bawah (*bottom up planning*). Untuk mencapai tujuan ini, lebih lanjut lagi Depdagri menginstruksikan disiapkannya lembaga tersendiri pada tingkat desa, yaitu Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan Kelompok Kerja LKMD pada tingkat pedukuhan. Namun perkembangan menunjukkan, baik LKMD maupun Kelompok Kerja LKMD gagal berfungsi sesuai dengan 'jiwa'

model proses dan asas desentralisasi pembangunan yang dijemakan dalam InMendagri tersebut<sup>8</sup>.

Kegagalan model proses dalam pembangunan perdesaan, bila berkaca pada gagalnya LKMD memenuhi fungsinya selaku aktor pembangunan yang mandiri, muncul setidaknya dari dua faktor. *Pertama*, model tersebut belum sepenuhnya mampu menumbuhkan kemandirian di antara para pelaku pembangunan. *Kedua*, model proses masih memperlihatkan ciri dominasi pemerintah dalam pembangunan. Walaupun terdapat pendekatan dialogis yang dimaksudkan untuk menampung aspirasi lokal/perdesaan lewat penerapan *bottom-up planning*, tetapi rakyat hanya diberi kesempatan terlibat dalam usulan perencanaan program, alias dalam pengisian Daftar Usulan dan Daftar Isian Proyek (DUP/DIP). Proses selanjutnya, mulai dari pelaksanaan pembangunan sampai pada evaluasinya, bukan lagi menjadi milik rakyat, melainkan didominasi oleh pemerintah pusat.

Dari kasus ini kita dapat menarik pelajaran bahwa upaya desentralisasi pembangunan hendaknya jangan diterapkan setengah-setengah. Beri kesempatan pada rakyat untuk terlibat dalam semua tahap pembangunan, mulai perencanaan, pelaksanaan, sampai pengawasan dan evaluasi pembangunan. Bagaimana kita dapat mengharapkan tumbuhnya *sense of belonging* masyarakat terhadap proyek pembangunan kalau mereka tidak diberi kesempatan untuk ikut terlibat secara aktif di dalamnya, melainkan sekadar sebagai pemberi usulan belaka?

---

<sup>8</sup> Kegagalan LKMD diidentifikasi Mubyarto terjadi karena sejumlah sebab, diantaranya eksistensi LKMD di tengah masyarakat desa yang tidak jelas, terutama menyangkut kemandiriannya. Kedua, panjangnya jalur proses persetujuan usulan proyek pembangunan dari desa. Ketiga, dinas-dinas pemerintahan masih mempersepsi masyarakat desa sebagai objek pembangunan yang minim atau rendah kemampuan pelaksanaan pembangunannya (Prisma 1, 1988 : 23-24). Samirin, Bupati Dati II Sleman, DIY, pada kurun waktu 1988 menanggapi dengan permintaan imbalan pendanaan antara Pusat dan Daerah (Prisma 1, 1988 : 85-86).

Di sinilah letak urgensi pendekatan partisipatif dalam pembangunan yang berakar dari gerakan pemberdayaan rakyat (*people empowerment*). Model semacam ini merupakan alternatif penyempurnaan model proses yang ditawarkan untuk mengupayakan tumbuhnya kemandirian masyarakat secara penuh. Model partisipatif dengan gerakan pemberdayaan rakyat sebagai intinya melibatkan partisipasi rakyat di semua tahapan pembangunan seperti terlihat dalam tabel berikut yang membandingkan model pembangunan dominan yang berpusat pada produksi dengan model pembangunan manusiawi yang berpusat pada rakyat.

Model pembangunan yang berpusat pada rakyat dalam tabel di bawah ini pada dasarnya lebih sederhana dibanding model yang berorientasi produksi. Kesederhanaan tersebut membuat model ini lebih fleksibel dan lebih cepat mengadaptasi diri pada setiap momen perubahan sosial. Jalur birokrasi dalam model yang berpusat pada rakyat betul-betul dipangkas, maka, biaya pembangunan yang harus ditanggung pun jauh lebih hemat. Terlihat adanya demokratisasi pembangunan atau pembangunan yang demokratis, diindikasikan dari keterlibatan rakyat maupun pemerintah di setiap lini pembangunan, mulai dari tahapan mikro, mezzo dan makro yang direfleksikan oleh adanya pembagian peran pada masing-masing tingkat, mengacu pada prinsip “semakin ke atas memiliki kewenangan yang lebih luas dalam hal kebijakan, sedangkan semakin ke bawah memiliki kewenangan lebih luas dalam operasionalisasi program pembangunan (Adimihardja & Hikmat, 2000).” Peran pemerintah bergeser dari *social services provider* menjadi fasilitator, mediator, pemungkin, koordinator, pendidik, mobilisator, sistem pendukung dan peran lain yang mengarah pada pelayanan tidak langsung. Peran rakyat pun bergeser dari objek pembangunan menjadi subjek pembangunan lewat peran selaku perencana, pelaksana dan pengawas pembangunan yang didasarkan pada inisiatifnya sendiri. Bertindak selaku agen perubahan sosial dalam model ini adalah organisasi lokal, organisasi sosial, LSM dan kalangan akademis, kalau perlu juga aparat pemerintah daerah.

Perbandingan Paradigma Pembangunan yang Berorientasi  
Pada Produksi dengan yang Berpusat pada Rakyat

<b>Dimensi-Dimensi</b>	<b>Pembangunan berpusat pada produksi</b>	<b>Pembangunan berpusat pada rakyat</b>
Logika	Ekonomi-Produksi : eksploitasi dan manipulasi sumber daya alam	Ekologi Manusia : Pemanfaatan sumber daya informasi dan prakarsa kreatif
Tujuan	Maksimalisasi arus barang dan jasa	Peningkatan potensi manusiawi (individu sebagai aktor). Pencapaian tujuan dengan mempertimbangkan prakarsa dan perbedaan lokal.
Sistem ekonomi  Birokrasi	Konvensional : - skala besar - spesialisasi - investasi - keunggulan komparatif - interdependensi global  Birokrasi besar : masyarakat diorganisasikan dalam satuan produksi yang efisien dengan pengawasan terpusat	Swadaya : - logika tempat - rakyat - sumber daya (sistem ekologi manusia)  Sistem swa-organisasi yang ada di sekitar satuan-satuan organisasi manusia dan berskala komunitas
Kriteria	Efisiensi Maksimalisasi laju kenaikan produktivitas sistem	Nilai produk Partisipasi Mutu kehidupan kerja Keberdayaan
Teknik Sosial	- Bentuk organisasi sistem komando - Metode analisis keputusan “bebas nilai” dan positivistik - Pengetahuan dikembangkan berdasarkan perspektif	- Bentuk organisasi swadaya - Peran individu dalam proses pembuatan keputusan, dengan nilai “manusiawi” sebagai ukuran - Pengetahuan dikembangkan berdasarkan perspektif teritorial

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fungsional</li> <li>- Sistem produksi didefinisikan secara fungsional</li> <li>- Perangkat analisis tidak mempertimbangkan manusia dan lingkungan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pilihan-pilihan produksi dan prestasi didasarkan pada kerangka ekologi, yaitu melibatkan manusia dan menempatkan manusia sebagai proses analisis</li> </ul>
Proses pembuatan keputusan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sentralisasi</li> <li>- didominasi para ahli</li> <li>- tidak konsultatif</li> <li>- kendali pejabat yang tidak menanggung akibat keputusan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- memberi rakyat kapasitas hak memasukkan nilai-nilai kebutuhan lokal dalam proses pembuatan keputusan</li> <li>- kendali pada rakyat yang hidupnya dipengaruhi oleh keputusan itu</li> </ul>
Teknologi organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diarahkan pada kebutuhan sistem komando</li> <li>- menekankan aturan main hukum</li> <li>- wewenang pengawasan pada struktur formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sistem belajar swa-organisasi</li> <li>- struktur formal itu dilengkapi dengan berbagai teknologi organisasi yang kurang formal dan cepat adaptasi diri</li> <li>- jaringan informasi yang dibangun di sekeliling arus manusia, nilai dan informasi sebagai tanggapan terhadap kepentingan dan kebutuhan khusus sesuai dengan keadaan.</li> <li>- kelompok-kelompok sosial yang lebih permanen seperti keluarga, RT, organisasi sukarela, dsb.</li> </ul>

Sumber : (Kusnaka Adimihardja & Harry Hikmat, 2000)

Terdapat sejumlah model pembangunan partisipatif yang dibedakan berdasarkan tingkatan partisipasi yang diharapkan dari setiap

pelaku pembangunan. Dari kesemua model tersebut, guna menumbuhkan kemandirian secara total, penulis memandang, pendekatan partisipatif dalam pembangunan yang berakar pada pemberdayaan rakyat merupakan alternatif terbaik bagi pemerintah daerah menyambut era otonomi daerah. Maka 'pemberdayaan rakyat' menjadi kata kunci berikutnya dalam menjabarkan pendekatan partisipatif dalam model pembangunan manusiawi yang berparadigma desentralistik.

Menurut Rappaport (1985), praktek yang berbasiskan pemberdayaan adalah suatu bahasa pertolongan yang diungkapkan dalam simbol-simbol yang mengkomunikasikan kekuatan tangguh untuk mengubah hal-hal yang terkandung dalam diri kita, orang-orang lain yang kita anggap penting, serta masyarakat di sekitar kita. Inti dari pemberdayaan rakyat (baca: masyarakat) adalah menggali dan menggunakan sumber-sumber daya yang ada pada masyarakat.<sup>9</sup> Pembangunan didasarkan pada kebutuhan masyarakat dan bertumpu pada potensi masyarakat. Konsep gerakan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan adalah mengutamakan inisiatif dan kreasi masyarakat, dengan strategi pokok memberi kekuatan (*power*) kepada masyarakat.

Terdapat dua kecenderungan dalam konsep dan proses pemberdayaan: kecenderungan primer dan sekunder. Kecenderungan primer menerjemahkan makna pemberdayaan pada proses yang menekankan pemberian atau pengalihan sebagian kekuasaan, kekuatan dan kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi.<sup>10</sup> Dalam kaitannya dengan pemberian otonomi daerah lewat desentralisasi pemerintahan, aparat pemerintah daerah memegang peran kunci

---

<sup>9</sup> Konsep pemberdayaan pada dasarnya juga diterjemahkan sebagai upaya menciptakan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab yang efektif secara struktural, baik dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional, maupun bidang politik, ekonomi dan lain-lain (Priyarka & Vidhyanandika, 1996:56), dikutip dari modul latihan Prof. Dr. Kusnaka Adimihardja & Ir. Harry Hikmat, Msi., 2000.

<sup>10</sup> Oakley & Marsden, 1984. *Ibid*.

sebagai inisiator yang secara sukarela memberikan kesempatan lewat pengalihan kekuasaan kepada masyarakat dan komponen lokal lainnya untuk terlibat dalam pembangunan. Kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Dalam pembangunan ber-wawasan otonomi daerah, kecenderungan sekunder ini diwujudkan dalam bentuk kemitraan sejajar (*equal partnership*) antara pemerintah dengan ornop-ornop, ormas-ormas, dan organisasi lokal lainnya, baik formal maupun informal, yang mengambil peran sebagai *agent of social change*.

Konsep pemberdayaan rakyat yang berpusat pada rakyat tidak serta merta menghapuskan pentingnya kekuasaan. Gerakan ini tetap mengamanatkan perlunya *power* (Pranarka dan Vidhyandika, 1996). Bedanya, keberpihakan tidak lantas ditujukan pada mereka yang memiliki *power*, seperti pada model terdahulu, tetapi dengan menekankan keberpihakan pada *the powerless*, baik individual maupun kelompok (kolektif). Konsep pemberdayaan rakyat juga menekankan pentingnya perimbangan kekuasaan dan posisi tawar bagi setiap pihak yang terlibat dalam pembangunan, diiringi aksi-aksi afirmatif yang memungkinkan munculnya potensi lokal.

Sebagai penyempurnaan dari model-model pembangunan terdahulu, pembangunan partisipatif lewat pemberdayaan rakyat sama sekali tidak menafikan manfaat dan keunggulan model pembangunan lainnya. Pendekatan ini, sebaliknya, berusaha menilai secara kritis model-model terdahulu yang sempat digunakan dan mengelaborasi keunggulan yang muncul dari model tersebut. Pendekatan *top down*, misalnya, pada skala tertentu tetap diakui mampu meningkatkan kesadaran dan menggugah partisipasi di kawasan yang rakyatnya tidak berpengalaman mempraktikkan kemandirian. Sementara pendekatan *bottom up*, kendati dipercaya mampu merespons aspirasi pembangunan dari bawah, perlu dicermati secara kritis karena tidak sepenuhnya memberi solusi memuaskan. Kerap pendekatan *bottom up* hanya menghasilkan daftar keinginan (baca : Daftar Isian/Usulan Proyek) yang tidak memupuk kreativitas dan kemandirian yang diharapkan.

Solusinya adalah perimbangan kekuasaan dan posisi ta-war dari setiap pihak yang terlibat dalam pembangunan. Pembangunan bersifat partisipatif baru akan terwujud jika tercipta keseimbangan dari suatu kondisi kebijaksanaan atau perencanaan dari atas (*top down*) dan dari masyarakat sendiri (*bottom up*) yang berjalan secara harmonis (Swasono, 1988).

Dari paparan dimensi-dimensi pendekatan partisipatif yang berakar pada pemberdayaan rakyat, pembangunan kini dimaknai sebagai realisasi kerjasama setiap pihak dalam aspek dan tingkatan pembangunan seperti :

- a. Perumusan konsep.
- b. Penyusunan model.
- c. Proses perencanaan.
- d. Pelaksanaan gerakan pemberdayaan.
- e. Pemantauan dan penilaian hasil pelaksanaan.
- f. Pengembangan pelestarian gerakan pemberdayaan.

Tahapan-tahapan di atas dapat dijabarkan dalam tindakan-tindakan sbb.

1. Mempersiapkan kerjasama.
2. Menjalin relasi kemitraan.
3. Mengartikulasikan tantangan-tantangan.
4. Mengidentifikasi berbagai kekuatan yang ada.
5. Mendefinisikan arah yang ditetapkan.
6. Mengeksplorasi sistem-sistem sumber.
7. Menganalisis kapabilitas sumber.
8. Menyusun kerangka pemecahan masalah.
9. Mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya.
10. Memperluas kesempatan-kesempatan.
11. Mengakui keberhasilan.
12. Mengintegrasikan kemajuan-kemajuan yang dicapai.

(Adimihardja & Hikmat, 2000)

Rekan-rekan LSM yang bergerak di bidang pemberdayaan masyarakat memiliki pengalaman menerapkan teknik-teknik menum-

buhkan partisipasi masyarakat<sup>11</sup>. Mereka memulainya antara lain dengan memberikan contoh dan teladan keberhasilan dalam skala kecil untuk menumbuhkan kepercayaan diri bahwa siapapun sesungguhnya bisa meniru sukses yang dicapai. Melalui pendekatan dialogis yang bertitik tolak dari konsep kesetaraan, para praktikan pemberdayaan rakyat dari LSM ini juga berhasil membuka hubungan komunikasi timbal balik yang sinergis dengan masyarakat binaannya.

Sebagaimana diungkapkan Schumacher, "*Small is beautiful*," gerakan pemberdayaan rakyat dimulai dari aksi-aksi kecil, namun membuahkan hasil. Yang paling penting, sekali lagi, adalah menumbuhkan kepercayaan diri rakyat terlebih dahulu, bahwa mereka punya kemampuan membangun, dan karenanya layak dipercaya untuk diserahi proyek-proyek pembangunan berkaitan dengan dirinya sendiri. Dari titik inilah diharapkan akan terjadi *snowball effect* yang menumbuhkan kemandirian masyarakat dalam skala yang lebih besar.

### 3 Penutup

Kemandirian masyarakat merupakan kunci menuju pada sukses pembangunan di era desentralisasi yang diwujudkan lewat pemberian otonomi daerah. Apabila pemerintah daerah dan setiap komponen lainnya mampu menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam membangun, beban pembangunan yang berat akan terbagi, biayanya juga akan lebih murah. Selain itu, pelaksanaannya dapat

---

<sup>11</sup> Pemecahan masalah melalui proses pemberdayaan meliputi tahapan dialog, penemuan atau identifikasi masalah dan pengembangan sebagai upaya pelaksanaan solusi (Dubois dan Miley, 1996 : 253, *Ibid.*) Teknik yang diterapkan antara lain adalah pemetaan potensi, penyusunan peta mobilitas, pengurutan kekayaan, pola penggunaan waktu, dll (Laporan Program Perencanaan Pengelolaan Kawasan Cagar Alam Gunung Simpang dan Gunung Tilu, Yayasan Poklan Mitra Simpang Tilu - Yayasan Kehati, 2000). Pada tahap awal, teknik semacam ini dinilai berhasil membudayakan *cultur dialogis* dalam pemecahan masalah dan menumbuhkan kebangkitan kesadaran masyarakat untuk mengungkap berbagai isu yang berhubungan dengan permasalahan setempat.

berjalan lebih lancar karena pembangunan yang tumbuh dari swadaya masyarakat memperkecil friksi-friksi dan kesenjangan yang umumnya diakibatkan oleh minimnya keterlibatan rakyat sebagai objek pembangunan, meminimalisasi misinformasi yang berujung pada mispersepsi dan menghindarkan kekeliruan sasaran pembangunan.

Pendekatan partisipatif secara total dalam pembangunan, yang berakar pada pemberdayaan rakyat, di sisi lain juga menimbulkan *self-sustained development* di kalangan rakyat. Sehingga terbentuk fleksibilitas membangun dan ketahanan akan krisis yang mungkin saja muncul di tengah proses pembangunan. Lebih dari itu, pendekatan partisipatif dengan gerakan pemberdayaan rakyat sebagai intinya, dapat menumbuhkan kepercayaan diri rakyat dan memberi kesempatan pada mereka untuk terlibat secara penuh dalam setiap tahapan pembangunan. Dari sini akan muncul *sense of belonging*, perasaan memiliki terhadap proyek pembangunan, yang pada gilirannya akan menghasilkan dukungan penuh terhadap pembangunan yang tengah dijalankan. Indikasi ketidaksiapan pemerintah daerah yang biasa tergantung pada pusat dalam mengantisipasi otonomi daerah sesungguhnya bisa diminimalisir, andai setiap pihak sejak sekarang mau berbagi dan belajar bersama mempraktikkan pendekatan partisipatif dalam pembangunan yang berakar dari gerakan pemberdayaan rakyat.

-----

## DAFTAR PUSTAKA

- Adimihardja & Hikmat, Kusnaka & Harry. *Participatory Research Appraisal Dalam Pelaksanaan Pengabdian Masyarakat*. Modul Latihan LPPM Unpad & INRIK, Bandung, 2000.
- Hidayat, *Model Pembangunan Berdasarkan Pendekatan Sumber Daya Manusia*, Dalam Majalah Prisma No. 5/Tahun VIII, LP3ES, Jakarta, 1979.
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1974.
- Mubyarto, *Strategi Pembangunan*, Dalam Majalah Prisma No.1/Tahun XVII, LP3ES, Jakarta, 1988.
- Roesnadi, Soetomo, *Dilema Ketergantungan, Pengalihan Teknologi dan Disiplin Nasional Dunia Ketiga*, Dalam Majalah Prisma No.5/Tahun VIII, LP3ES, Jakarta, 1979
- Rogers, Everett. M (ed.), *Komunikasi dan Pembangunan : Perspektif Kritis*, LP3ES, Jakarta, 1985.
- Simanjuntak, Robert A., *Sambutlah Otonomi, tetapi Jangan Lupa Risiko*, Dalam HU Kompas, PT Gramedia, Jakarta, 2000.
- Swasono, Sri-Edi, *Top-Down dan Bottom-Up yang Harmonis : Kunci Kemandirian Wilayah*, Dalam Majalah Prisma No.1/Tahun XVII, LP3ES, Jakarta, 1988.
- Witton, Ronald A., *Tinjauan Kritis tentang Istilah-Istilah Pembangunan*, Makalah dalam Ceramah di Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 26 Maret 1986.