

PARTISIPASI MASYARAKAT LOKAL DALAM MEMBANGUN OTONOMI DAERAH YANG DEMOKRATIS

Miswardi

Abstract: The transformation of political system in Indonesia from the new regime of sociopolitical or economic (orde) to the reformation regime which is marked by the changes of governmental system from centralization into decentralization system with the giving autonomy to each regional government. This is a kind of effort which very helps for coming up a way into a more democratic system in Indonesia. Caused, as we know that there would no a sustainable development without applying any local values or norms.

Key words: Local Society, Regional Autonomy, Democracy

PENDAHULUAN

Bergulirnya reformasi politik ditanah air yang ditandai dengan tumbangnya rezim orde baru berakibat pada maraknya demokrasi. Dinamika kehidupan politik bagaikan siraman hujan yang mengguyur hampir seluruh wilayah Indonesia, tidak terkecuali baik pada tingkat nasional maupun lokal. Namun demikian upaya yang dilakukan dalam proses demokratisasi itu tidak begitu saja berjalan dengan mulus. Bekas-bekas "luka" sistem kekuasaan masa lalu masih tampak. Hal ini berakibat belum optimalnya partisipasi rakyat terutama dalam proses pengambilan kebijakan publik

Upaya penguatan partisipasi rakyat dalam pengambilan kebijakan publik, sebenarnya bukan merupakan barang yang baru, karena pada tahun 1980an di negara-negara liberal demokratik terjadi berbagai macam bentuk keterasingan individu karena proses pengambilan kebijakan publik terlalu mendasarkan diri pada lembaga-lembaga "the bigness" seperti dinamika

kepartaian, media massa, birokrasi pemerintah, organisasi-organisasi berskala besar dan lain-lain. Warga masyarakat sebagai individu merasa kurang terlibat

Dalam pengambilan kebijakan publik sehingga tidak heran kalau rakyat kadang merasa asing dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan mutlak dilakukan tanpa adanya partisipasi masyarakat pembangunan hanyalah menjadikan masyarakat sebagai objek semata. Salah satu kritik adalah masyarakat merasa "tidak memiliki" dan apatis terhdap program pembangunan yang ada.

Penempatan masyarakat sebagai pembangunan mutlak diperlukan sehingga masyarakat dapat berperan serta secara aktif mulai dan perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring dan evaluasi pembangunan. Terlebih apabila akan melakukan pendekatan pembangunan dengan semangat lokalitas. Masyarakat lokal menjadi bagian yang paling memahami keadaan daerahnya, hal ini sudah barang tentu masyarakat akan mampu memberikan masukan yang sangat berharga. Masyarakat lokal dengan pengetahuan dan pengalamannya menjadi modal yang sangat besar dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat lokal yang mengetahui segala permasalahan yang dihadapi serta juga potensi yang dimiliki oleh daerahnya, bahkan pula mereka akan mempunyai "pengetahuan lokal" untuk mengatasi masalah yang dihadapi tersebut.

Implementasi praktisnya adalah upaya pembangunan harus melibatkan peran serta masyarakat, pengambilan keputusan tidak lagi dilakukan terpusat, karena model seperti ini tidak akan mampu merefleksikan aspirasi masyarakat yang justru menjadi tujuan pembangunan itu sendiri.

PARTISIPASI MASYARAKAT LOKAL

Midgley menyatakan bahwa partisipasi bukan hanya sekedar salah satu tujuan dalam pembangunan sosial tetapi merupakan bagian yang integral dalam proses pembangunan sosial. Partisipasi masyarakat berarti eksistensi manusia seutuhnya dan kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara, seiring dengan itu tuntutan akan partisipasi masyarakat semakin menggejala¹.

Kegagalan pembangunan berperspektif modernisasi yang mengabaikan partisipasi warga miskin menjadi momentum yang berharga dalam tuntutan peningkatan partisipasi warga masyarakat. Tuntutan itu semakin

kuat seiring semakin kuatnya negara menekan kebebasan masyarakat. *Post modernisme* dapat dikatakan sebagai bentuk perlawanan terhadap *modernisme* yang dianggap telah banyak memberikan dampak negatif bagi pembangunan di banyak negara berkembang. *Post modernism* bukan hanya bentuk perlawanan melainkan membenikan jawaban atau alternatif model yang dirasa lebih tepat. *Post modernisme* merupakan model pembangunan alternatif yang ditawarkan oleh kalangan ilmuwan sosial dan Lembaga swadaya masyarakat (LSM/Ngos). Issu strategis yang diusung antara lain anti kapitalisme, ekologi, feminisme, demokratisasi dan lain sebagainya. *Modernisme* dianggap tidak mampu membawa isu-isu tersebut dalam proses pembangunan dan bahkan dianggap telah menghalangi perkembangan isu startegis itu sedndini. Post modernism dinyatakan sebagai model

Pembangunan alternatif karena memberikan penawaran konsep yang jauh berbeda dengan modernisme. Tekanan utama yang dibawa oleh *post modernism* terbagi dalam tiga aspek, yaitu agen pembangunan, metode dan tujuan pembangunan itu sendiri.

Perkembangan paradigma pembangunan alternatif sebagai bentuk kritik sekaligus perlawanan modernisme semakin pesat seiring dengan semakin berkembangnya LSM baik dari aspek kualitas maupun kuantitasnya. Posisi tawar LSM semakin baik terhadap pemerintah, dengan memberikan kontribusi berupa diterimanya ide-ide pembangunan yang selama ini mereka dengungkan. Faktor yang kedua adalah meningkatnya kesadaran akan pembangunan berkelanjutan yang peka terbadap kondisi sosial masyarakat. Modernisme selama mi dianggap membawa kerusakan tatanan sosial. Kegagalan paradigma pembangunan yang menekankan pada pembangunan sektor ekonomi semata ternyata gagal, hal mi terbukti ketika terjadinya krisis ekonomi pada akhir tahun 1990an. Paradigma pembangunan alternatif memiliki banyak model dan varian yang dikembangkan oleh para pakar, turunan dan model pembangunan alternatif ini semakin beragam apabila dihadapkan pada permasalahan lokalitas yang berbeda ditiap wilayah. Kelebihan model pembangunan alternatif ini adalah sifatnya yang mampu menyesuaikan dengan kondisi lokalitas yang ada. Konsekwensinya adalah bermunculannya model-model pembangunan dalam skala mikro yang sangat sulit untuk diangkat dalam skala makro.

Paradigma pembangunan alternatif dapat dikatakan sebagai sebuah proses transpormasi sosial dengan sasaran kapasitas kelembangaan dan

pembangunan manusia. Sasaran inilah yang bertolak belakang dengan pembangunan yang berbasiskan pertumbuhan. Perbedaan mendasar lainnya adalah pada sumber daya yang digunakan dalam proses pelaksanaannya. Pembangunan dengan konsep pertumbuhan mengedepankan arti penting dan modal, teknologi, perdagangan, investasi asing serta ilmu pengetahuan yang modern yang biasanya berkembang dan luar komunitas.

Post modernisme berkembang dan realitas sederhana, dimana untuk mencapai gaya hidup menengah sebagai gaya hidup dunia sangatlah tidak mungkin. Paradigma ini merupakan akumulasi dan penolakan pembangunan yang semakin menguat pada tahun 1980an. *Post modernism* diartikan sebagai penolakan terhadap upaya homogenisasi yang merupakan dampak dan pembangunan ala barat. Semua tatanan sosial budaya dan gaya hidup seluruh manusia akan dibawa pada sebuah nilai tunggal. Konsep *post modernism* dalam pembangunan diwujudkan dalam bentuk peningkatan partisipasi publik dalam setiap aktivitas negara dan pemerintah.

Partisipasi publik dalam bentuk munculnya inisiatif lokal merupakan suatu hal penting untuk menumbuhkan iklim demokrasi pada tingkat lokal. Dengan cara ini, dapat diharapkan bahwa setiap kebijakan publik betul-betul berpihak kepada rakyat. Dengan semakin kuatnya pengaruh lokal, kecenderungan untuk terjadinya proses alienasi dan tidak berdayanya individu dapat dikurangi.

Dengan mendorong munculnya inisiatif lokal yang optimal maka proses pemaknaan dan identifikasi individu atas eksistensinya akan terwujud. Pemaknaan dan pemenuhan identitas personal tak lagi dikuasai oleh struktur-struktur mega, namun lebih terwujud dalam lingkungan privat, sehingga kehidupan privat tidak lagi dalam posisi inferior, serta makna personal individu akan lebih kuat.

Sistem politik yang bersifat represif selama 32 tahun di Indonesia telah berakibat pada lemahnya inisiatif lokal. Selama rezim orde baru bisa dikatakan bahwa model pembangunan yang bersifat *top down* mengakibatkan terjadinya refresi pengetahuan ditingkat lokal. Represi itu berakibat pada munculnya sikap resisten pada sebagian besar warga masyarakat dalam bentuk keengganan bahkan ketakutan warga masyarakat untuk berpendapat, tidak berfungsinya lembaga-lembaga masyarakat lokal sebagaimana mestinya, serta ketergantungan masyarakat yang tinggi kepada birokrasi. Partisipasi masyarakat yang dihapuskan dari bawah jus-

tru terbalik menjadi mobilisasi pembangunan dari atas. Teknokrasi dan sentralisasi dalam pengambilan keputusan mewamai proses transformasi sosial yang dikenal dengan istilah "*Social engeneering*". Bahkan tidak tertutup kemungkinan kebijakan pembangunan yang ada secara substansial kurang memberikan ruang gerak kepada manusia sebagai subjek.

Pembangunan yang tujuannya merubah kondisi sosial menjadi kondisi yang lebih baik yang dilaksanakan dengan cara "pemberdayaan ekonomi" tetapi ironisnya bersamaan dengan itu juga menciptakan "ketidak berdayaan. politis" masyarakat. Pembangunan justru membelenggu masyarakat dan kondisi politik yang demokratis. Birokrasi yang menjadi instrument politis penggerak roda pembangunan, ironisnya juga cenderung tercabut dari akarnya masyarakat dan berlakunya bersifat determinan terhadap setiap warga masyarakat. Padahal seharusnya birokrasi dalam iklim liberal harus mengakar dalam masyarakat dan bersifat melayani masyarakat. Diskusi publik dikorbankan dan dianggap tidak efisien demi mengejar target pertumbuhan ekonomi, sehingga pengalaman birokrasi dalam sistem komunikasi politik yang bebas dominasi atau demokratis cenderung menjadi hanya sekedar angan angan.

Proses pembangunan yang berlangsung mengalami distorsi ruang publik, karena diintervensi oleh kekuatan negara, sehingga opini publik yang muncul bukanlah opini masyarakat melainkan justru opini elit politik atau negara. Akibatnya keputusan teknis bukan didasarkan atas diskusi dan opini publik, tetapi didasarkan pada diskusi dan opini elit politik.

Melalui mekanisme birokrasi serta berperannya stabilitas politik, opini elit tersebut ditransfer keruang publik sehingga seolah-olah menjadi opini publik ini merupakan bentuk distorsi dalam komunikasi politik, atau ini merupakan bentuk yang tidak memberdayakan masyarakat, karena pengetahuan lokal (termasuk inisiatif lokal) tertekan oleh sistem sosial yang otoriter. Kondisi seperti ini mewamai sistem politik Indonesia selama lebih kurang 32 tahun, akibatnya inisiatif lokal menjadi terpasung, rakyat tidak pernah diikuti sertakan dalam setiap proses pengambilan kebijakan public

Meskipun kemudian ada upaya untuk membalikkan perspektif pembangunan dengan inisiatif dari bawah, namun hal inipun gagal, karena situasi politik yang bersifat refresif, serta kebijakan itu hanya sekedar upaya pemerintah sebagai legitimasi sekan-akan sudah memperhatikan aspirasi politik masyarakat. Namun kini Indonesia berada pada suatu era baru dimana

demokratisasi dikedepankan. Seiring dengan hal itu, partisipasi masyarakat harus dioptimalkan termasuk dalam hal meningkatkan inisiatif lokal dengan mengedepankan nilai-nilai budaya lokal.

STRATEGI MENUMBUHKAN INISIATIF LOKAL DALAM RANGKA MEWUJUDKAN MASYARAKAT DEMOKRATIS

Trauma politik selama lebih kurang 32 tahun ternyata menyulitkan upaya untuk menumbuhkan dan memotivasi munculnya inisiatif lokal. Trauma politik akibat iklim yang refresif dan otoriter dalam kurun waktu yang lama mengakibatkan rakyat menjadi *skeptic* dan *apatis* untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan publik. Sampai saat ini kesan itu masih kuat dimasyarakat, bahkan ada yang berpendapat inisiatif lokal rasanya sulit dilakukan saat ini, kalau hanya semata-mata diserahkan kepada masyarakat umum.

Cita-cita luhur menumbuhkan inisiatif lokal melalui diskusi pada tingkat akar rumput terancam untuk hanya sekedar menjadi angan-angan kalau tindakan konkrit tidak diambil. Untuk memunculkan inisiatif lokal salah satu caranya adalah dengan memberdayakan institusi-institusi atau lembaga lembaga adat masyarakat lokal.

Inisiatif lokal adalah bentuk partisipasi warga masyarakat di dalam memberikan sumbangan pemikiran, ide bahkan sampai pada pendanaan. Sumbangan wawasan tersebut akan dapat memunculkan sebuah formulasi kebijakan dalam rangka menyelesaikan sebuah persoalan publik pada tingkat lokal. Jadi inisiatif lokal adalah sebuah rumusan kebijakan publik pada tingkat lokal yang berasal dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Formulasi kebijakan pada tingkat lokal seperti ini ditujukan pada upaya untuk membangun tanggung jawab bersama atas persoalan-persoalan yang dihadapi ditingkat lokal.

Membangun inisiatif lokal dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu pada level individu serta level masyarakat. Pada level individu, merupakan sebuah upaya untuk menumbuhkan kompetensi dan masing masing individu dalam kaitannya dengan aktivitas tertentu. Pada level individu ini kompetensi dapat diwujudkan dalam bentuk tanggungjawab sosial. Individu didasarkan akan pentingnya upaya untuk memperbaiki lingkungan sosial, yaitu upaya untuk menata lingkungan yang menjadi tanggungjawab mereka. Dengan tumbuhnya rasa tanggungjawab sosial pada setiap individu

diharapkan warga tidak lepas tangan atas sebuah masalah sosial. Selain itu diharapkan akan muncul sebuah kesadaran bahwa aktivitas memperbaiki lingkungan merupakan sebuah kondisi yang hasilnya kelak akan dinikmati bersama-sama. Pada level kemasyarakatan, inisiatif lokal dapat diwujudkan melalui pemberdayaan kapasitas warga untuk menolong dirinya dengan memanfaatkan nilai-nilai sosial budaya yang dimiliki.

Dinamika inisiatif lokal akan berjalan dengan baik manakala sudah ada institusionalisasi dan sudah ada kaitannya dengan kesinambungan, artinya kalau masyarakat sudah sejak tahap mengidentifikasi persoalan kemudian melaksanakan aktivitas itu bersama-sama serta inisiatif penyelesaian itu juga dilakukan secara bersama, semuanya ini telah terlembaga dengan baik. Dengan demikian inisiatif lokal akan dapat dijadikan sebagai tumpuan harapan warga dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi secara mandiri dan penuh percaya diri, serta berkesinambungan.

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT SEBAGAI BASIS PEMBANGUNAN DALAM OTONOMI DAERAH

Konsep pemberdayaan sudah lahir sejak revolusi Industri atau bahkan ada juga yang menyebut kan sejak lahirnya Eropa modern pada abad 18 atau zaman renaissance, yaitu etika orang mulai mempertanyakan determinisme keagamaan. Konsep pemberdayaan mulai menjadi diskursus pembangunan dan model industrialisasi yang kurang memihak pada rakyat mayoritas. Konsep ini dibangun sebagai kerangka logis sebagai berikut: (1) Proses pemusatan kekuasaan terbangun dan pemusatan penguasaan faktor produksi; (2) Pemusatan penguasaan faktor produksi akan melahirkan masyarakat pekerja dan masyarakat pengusaha pinggiran; (3) Kekuasaan akan membangun bangunan atas suatu sistem pengetahuan, sistem politik, sistem hukum dan ideologi yang manipulatif untuk memperkuat legitimasi; (4) Kooptasi sistem pengetahuan, sistem hukum, sistem politik dan ideologi secara sistematis akan menciptakan dua kelompok masyarakat, yaitu masyarakat berdaya dan masyarakat tuna daya. Akhirnya yang terjadi adalah dikotomi, yaitu masyarakat yang berkuasa dan masyarakat yang dikuasai, maka harus dilakukan pembebasan melalui proses pemberdayaan bagi yang dikuasai (*Empowerment of the powerless*).

Pemberdayaan dapat diartikan sebagai perolehan kekuatan akses terhadap sumberdaya untuk mencari nafkah. Bahkan dalam perspektif ilmu

politik, kekuatan menyangkut pada kemampuan untuk mempengaruhi orang lain. Istilah pemberdayaan sering digunakan untuk menggambarkan keadaan seperti yang diinginkan oleh individu, dalam keadaan tersebut masing masing individu mempunyai pikiran dan kontrol pada semua aspek kehidupannya. Konsep inii merupakan bentuk penghargaan terhadap manusia atau dengan kata lain “memanusiakan manusia”. Melalui pemberdayaan akan timbul pergeseran peran dan semula “korban pembangunan” menjadi “pelaku pembangunan”. Perspektif pembangunan sebagai sebuah konsep yang sangat luas. Pearse dan Siefel³ menjelaskan bahwa pemberdayaan partisipatif meliputi menghormati perbedaan, kearifan lokal, dekonsentrasi kekuatan dan peningkatan kemandirian.

Dengan proses pemberdayaan ini diharapkan partisipasi masyarakat akan meningkat. Partisipasi yang lemah dapat disebabkan oleh kekurangan kapasitas dalam masyarakat tersebut, sehingga meningkatkan kapasitas perlu dilakukan. Bila Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 mengenai Pemerintahan Daerah yang dahulu dimaksudkan untuk melancarkan pelaksanaan pembangunan dan membina kestabilan politik, maka undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang diganti dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih menekankan pada proses demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi keberagaman potensi daerah. Perubahan ini cukup mendasar sehingga memerlukan komitmen implementasi dan kesiapan daerah untuk mempersiapkan sumber daya manusia dan institusinya.

Dalam konteks pelayanan publik yang lebih dekat dan sesuai dengan masyarakatnya, maka otonomi merupakan pilihan yang dapat diharapkan. Menurut Marut Dkk. Logikanya sederhana saja: salah satu cara mengukur kualitas pemerintahan dan penyelenggaraan negara yang baik adalah dengan melihat kecocokan atau afinitas antara pelayanan dan pemerintah dan prefensi warga negaranya'. Oleh karena itu, dinamika sosial ekonomi masyarakat, seyogyanya diperhitungkan dalam otonomi agar dapat mendekatkan pelayanan pemerintah dan juga meningkatkan control masyarakat pada kinerja pemerintah.

Kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan masyarakat secara tegas tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999 serta dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang telah diubah dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah., Di

dalam GBHN tahun 1999 khususnya dalam “arah kebijakan pembangunan” antara lain dinyatakan “mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Sedangkan dalam Undang-undang 22 tahun 1999 yang telah diubah dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain ditegaskan bahwa “ hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuh kembangkan prakarsa dan kreativitas, serta meningkatkan peran serta masyarakat”.

Mencermati rumusan kebijakan pemerintah dalam dua dokumen tersebut dapat disimpulkan bahwa “kebijakan pemberdayaan masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan kebijakan otonomi daerah. Setiap upaya yang dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat akan secara langsung mendukung upaya pemantapan dan penguatan otonomi daerah, dan setiap upaya yang dilakukan dalam rangka pemantapan dan penguatan otonomi daerah akan memberikan dampak terhadap upaya pemberdayaan masyarakat. Sedangkan dalam Undang-undang nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) tahun 2000-2004 dan Program Pembangunan daerah dinyatakan bahwa tujuan pemberdayaan masyarakat adalah meningkatkan pemberdayaan masyarakat melalui penguatan lembaga dan organisasi masyarakat setempat, penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial meningkatkan kehidupan ekonomi, sosial dan politik.

Secara konseptual pembangunan adalah suatu upaya untuk memperbaiki kehidupan suatu komunitas masyarakat disuatu wilayah, dalam kurun waktu tertentu, dengan manajemen tertentu dan berdasarkan kondisi internal dan eksternal di wilayah itu. Dalam UUD 1945 mengamanatkan bahwa kedaulatan negara ada ditangan rakyat, dilakukan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Jadi wajar apabila dalam melaksanakan pembangunan disuatu wilayah hendaknya dikelola atas dasar kondisi dan kebutuhan masyarakat di wilayah tersebut.

Kondisi kehidupan masyarakat disuatu wilayah merupakan gambaran objektif tentang banyak hal. Kondisi yang dimaksud adalah jumlah penduduk, jenis kelamin, tingkat pendidikan, struktur penduduk berdasarkan umur,

mata pencaharian, keberadaan sarana dan prasarana ekonomi, kesehatan dan pendidikan, kondisi lingkungan dan nilai-nilai budaya. Pembangunan disuatu wilayah akan sangat ideal jika memperhatikan kondisi nilai komunitas masyarakat di wilayah tersebut. Bila disuatu wilayah mayoritas penduduknya adalah petani, maka pembangunan diupayakan untuk mengsinkronkan kegiatan ekonomi masyarakat tersebut dengan pertanian. Yang dijadikan perhatian adalah bagaimana agar produktivitas pertanian tinggi, bagaimana mengupayakan pengolahan pasca panen dan pemasaran. Bagi masyarakat pedagang maka kebutuhan dan tata laksana pembangunannya berbeda dengan masyarakat petani. Masyarakat petani miskin yang berada di areal lahan yang luas tidak cukup hanya didatangkan konglomerat yang selanjutnya membangun wilayah tersebut untuk dijadikan areal pertanian, perkebunan sementara masyarakat petani dijadikan buruh. Pembangunan yang dampak positifnya terlalu banyak dinikmati oleh komunitas yang berada diluar wilayah tersebut mengundang kecemburuan sosial dan tidak jarang menyebabkan terjadinya konflik.

Pembangunan disuatu daerah dilaksanakan dalam rangka mengupayakan perbaikan kondisi kehidupan suatu masyarakat di suatu wilayah, dan atas dasar kondisi lingkungan setempat. Pembangunan seperti itu dilaksanakan atas dasar apa yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat sehingga mereka dapat menjalani kehidupan dalam kondisi yang lebih baik dalam jangka waktu lama.

Sejalan dengan waktu dan berkembangnya kehidupan masyarakat manapun maka pembangunan hendaknya dilaksanakan dengan mempedomani perubahan kondisi kehidupan masyarakat itu sendiri. Termasuk katagori perubahan yang dimaksud antara lain adanya perubahan sikap masyarakat diwilayah tersebut. Berubahnya sikap masyarakat tersebut disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengaruh lingkungan dan dalam masyarakat itu sendiri, baik yang merupakan keinginan individu maupun keinginan kelompok dalam masyarakat;
- b. Keinginan yang berasal dan dalam tersebut muncul antara lain disebabkan oleh pengaruh-pengaruh dan luar lingkaran nilai-nilai tradisional seperti program pembangunan.
- c. Faktor lain yang juga ikut mempengaruhi adalah masuknya nilai-nilai budaya baru yang datang dan luar daerah dan dibawa oleh

masyarakat pendatang atau perantau yang membawa cara hidup dan kebiasaannya, sehingga hal ini secara langsung mempengaruhi sikap hidup masyarakat setempat;

- d. Informasi dan gagasan baru yang masuk melalui berbagai media informasi, radio surat kabar dan lain-lain.

Meskipun banyak faktor yang memungkinkan terjadinya perubahan tatanan sosial masyarakat, namun nilai-nilai tradisional setempat telah berlangsung dari generasi kegenerasi. Kondisi ini membentuk suatu kepercayaan yang secara turun temurun dipatuhi sebagai nilai-nilai sakral yang sangat tabu dilanggar. Biasanya kepercayaan itu berisi sanksi-sanksi sosial yang sangat ditakuti masyarakat.

Perubahan masyarakat dan kondisi kehidupan mereka bersifat dinamis sebab dari waktu ke waktu mengalami perubahan yang bersifat terus menerus. Dengan memahami dinamika perubahan sosial maka pembangunan diyakini akan berhasil bila dilakukan sejumlah strategi pendekatan tertentu dalam rangka mengupayakan perubahan pandangan hidup dan cultural dalam masyarakat, strategi dan pendekatan dimaksud adalah:

- a. Memanfaatkan kepemimpinan informal (tokoh adat) dan tokoh agama sebagai tokoh pembaharuan. Ide pembangunan disosialisasikan melalui peran pemimpin/tokoh masyarakat yang diharapkan akan dapat mempercepat proses perubahan sikap masyarakat kearah pemikiran yang lebih maju dan rasional.
- b. Secara bertahap dan melalui perencanaan jangka panjang, unsur kepemimpinan dalam masyarakat itu dapat diisi dengan tenaga-tenaga pembaharuan yang lebih muda dari kalangan teknokrat dan para cendekiawan yang berpandangan maju. Dengan begitu diharapkan dapat terjadi percepatan proses perubahan sikap tradisional masyarakat kearah pemikiran yang lebih maju dan lebih rasional.
- c. Secara tidak langsung sikap masyarakat dapat dipengaruhi melalui propaganda/strategi persuasif dengan memanfaatkan faktor penentu lain seperti informasi media massa dan berkembangnya nilai-nilai budaya baru.
- d. Disamping pendekatan secara persuasif, dapat juga ditempuh propaganda dengan strategi normatif melalui jalur pendidikan. Normatif berarti anjuran yang berlaku dalam kehidupan masyarakat, norma-norma ini dimasyarakatkan melalui pendidikan yang bertujuan

untuk menanamkan dan mengganti paradigma berfikir masyarakat yang lama dengan yang baru, strategi ini juga lebih banyak bersifat persuasif dan bertahap.

- e. Memanfaatkan nilai-nilai tradisional yang bereaksi positif terhadap pembangunan seperti yang telah diuraikan di atas, serta secara bertahap mengurangi dampak negatif yang disebabkan oleh nilai-nilai tradisional.

Dalam pembangunan yang berbasis masyarakat, maka paling tidak ada tiga hal yang perlu menjadi perhatian yakni: *Pertama*, masyarakat mempunyai persepsi, kemampuan dan keinginan tersendiri tentang sumber daya alam yang ia sudah, sedang dan akan dikelola. Orang lain termasuk perencana, pakar dan aparat pemerintah perlu berhati-hati dalam mentransfer manajemen dan teknologi kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok, jangan terkesan mendikte. *Kedua*, Masyarakat di daerah menyenangi pihak luar yang terlebih dahulu memberikan perhatian, empati dan sikap terpuji lain sebagainya "titik masuk" bagi manajemen dan budaya yang ingin diperkenalkan kepada mereka. *Ketiga*, Karena ada sistem kekerabatan yang masih tergolong kental, maka untuk mengintrudusir suatu manajemen dan teknologi baru lebih efektif bila dilaksanakan melalui peran serta masyarakat atau pemimpin informal dalam masyarakat.

Oleh karenanya pembangunan berbasis masyarakat tidak mesti dimulai dari pembangunan fisik akan tetapi yang lebih ideal adalah dimulai dengan pembangunan semangat, rasa percaya diri, kejujuran dan saling menghargai.

Untuk mewujudkan pembangunan berbasis masyarakat sangat diperlukan pemberdayaan institusi-institusi lokal yang merupakan asosiasi komunitas setempat yang bertanggung jawab atas proses pembangunan setempat, misalnya lembaga-lembaga adat Melayu, Minangkabau dll. Oleh karenanya institusi lokal dalam komunitas harus dilihat sebagai suatu sistem yang saling silang menyilang (*cross-cutting affiliation*) dan institusi lokal telah menyediakan jaringan pengaman sosial (*social safety net*) ketika komunitas sosial berada dalam suatu krisis. Kehadiran institusi lokal bukan atas kepentingan pribadi/individu tetapi atas kepentingan bersama, sehingga institusi lokal lama kelamaan menduduki posisi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal. Rasa saling percaya warga komunitas lokal yang digalang dan dipisah melalui institusi ini semakin hari semakin didambakan sebagai modal sosial (*social capital*). Institusi lokal ternyata

mampu menjadi bingkai etika komunitas local Institusi lokal pada dasarnya adalah regulasi perilaku kolektif, dimana sandarannya adalah etika sosial, sehingga institusi lokal mampu menghasilkan kemampuan mengatur diri sendiri dari kacamata normatif

PEMBERDAYAAN DAN PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Pengembangan masyarakat (*community development*) adalah upaya yang perlu dilakukan dalam proses transpormasi sosial sebagai bagian dan ikhtiar meningkatkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan prakarsa, aspirasi, kebutuhan dan kemampuan mereka. Selama ini pengembangan berasal dan bersumber serta disusun atau direncanakan dari luar masyarakat atau khususnya dan pemerintah pusat. Dalam menyusun dan merencanakan kurang memperhatikan prakarsa, potensi, kebutuhan dan inisiatif lokal. Tidak mengherankan bila inisiatif masyarakat sulit untuk berkembang sehingga dalam berbagai hal, masyarakat lokal sangat tergantung kepada kekuatan dan kekuasaan luar dan pemerintah pusat. Tidak mengherankan bila dalam melaksanakan program-program pengembangan masyarakat partisipasi komunitas lokal rendah karena mereka tidak tahu apa tujuan dan suatu program. Dalam kondisi demikian kelanjutan setiap program sangat rapuh karena sikap memiliki dan tanggungjawab untuk meneruskan apa yang telah dilakukan tidak muncul. Sikap ini sangat tidak menguntungkan dalam mencapai sasaran pengembangan masyarakat sesuai dengan yang diharapkan. Menyadari kelemahan itu muncul paradigma baru dalam masyarakat. Paradigma itu menekankan bahwa pengembangan masyarakat perlu memperkuat kemampuan masyarakat lokal dengan menumbuhkan partisipasi,

Inisiatif dan kepemimpinan lokal. Untuk mencapai itu memberdayakan masyarakat lokal menjadi hal yang perlu dilakukan dalam mencapai sasaran pengembangan masyarakat. Pemberdayaan tidak hanya menyangkut aspek ekonomi tetapi juga menyangkut aspek sosial dan politik. Prinsip pemberdayaan adalah memberi kewenangan dan otoritas pada masyarakat lokal untuk merencanakan dan menentukan pilihan-pilihan dan secara aktif terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian hingga pemanfaatan hasil. Untuk mencapai itu diperlukan partisipasi masyarakat secara nyata.

Pada dasarnya pemberdayaan masyarakat adalah upaya sistematis terencana untuk memberikan kewenangan dan otoritas pada masyarakat

sehingga mereka dapat secara aktif merencanakan apa yang mereka butuhkan, mereka yang melaksanakan, mengawasi dan memanfaatkan sehingga transformasi sosial terjadi sesuai dengan potensi, kemampuan yang mereka miliki. Disamping itu pemberdayaan adalah upaya untuk memberikan keleluasaan kepada masyarakat agar mereka dapat menentukan pilihan-pilihan dalam merespons dinamika kehidupan yang berubah sehingga perubahan sesuai dengan yang telah mereka sepakati dan tetapkan.

Pemberdayaan tidak bisa berjalan dengan sendirinya tanpa ada upaya untuk menggerakkan dan stimulant, upaya itu dilakukan antara lain dapat dilakukan dengan:

- Menekankan pada proses pemberian atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat lokal agar lebih berdaya dengan membangun kemandirian individu dan kolektif.
- Menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu secara perorangan dan kolektif agar mempunyai kemampuan dan keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidup mereka melalui proses dialog.

Dalam proses hal-hal yang perlu diperhatikan dalam mendorong pemberdayaan masyarakat antara lain adalah:

- Pembagian kekuasaan secara adil;
- Memunculkan kesadaran politis dan kekuatan kelompok sehingga dapat memperbesar pengaruh terhadap proses dan pemanfaatan;
- Menciptakan iklim (suasana) agar masyarakat mampu berkembang dan memperkuat potensi;
- Ada perlindungan sehingga mereka dapat memperjuangkan hak hak mereka secara terbuka tanpa ada tekanan.

Perubahan kearah pemberdayaan dapat dilakukan dengan berbagai cara menyangkut beberapa dimensi. Dimensi yang perlu diperhatikan dalam pemberdayan antara lain:

1. Struktural

Merubah sistem struktur pemerintahan dan sistem sentralisasi yang mengutamakan kepatuhan pada tingkat masyarakat untuk melaksanakan apa yang telah menjadi kebijakan pemerintah pusat kepada sistem desentralisasi dimana pemerintah pusat lebih memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menentukan apa yang sebenarnya menjadi keinginan masyarakat sendiri.

2. Personal

Mengembangkan kepekaan pribadi dan kepercayaan diri serta kemampuan untuk memunculkan sikap kesadaran dalam diri.

3. Relasional

Mengembangkan kemampuan untuk melakukan negosiasi dan mempengaruhi sifat saling hubungan dalam proses pengambilan keputusan.

4. Kolektif

Bekerjasama untuk mencapai tujuan yang dampaknya lebih luas (bermanfaat) daripada dikerjakan sendiri. Mencakup keterlibatan dalam struktur politik tetapi juga mencakup tindakan kolektif yang didasarkan pada kerjasama daripada kompetensi.

Untuk mencapai bentuk dimensi pemberdayaan tersebut hanya dapat dicapai bila ada upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat tidak hanya dalam arti kuantitas tetapi juga dalam arti kualitas.

KONSEP PARTISIPASI

Pemberdayaan masyarakat dapat dicapai bila masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam setiap kegiatan yang menyangkut kepentingan mereka. Namun partisipasi masyarakat dalam pemberdayaan mereka tidak cukup bila sifatnya hanya mobilisasi atau induktrinasi. Demikian juga pemberdayaan masyarakat tidak dapat mencapai hasil yang optimum bila partisipasi hanya bersifat konsolidasi.

Dalam pembangunan yang sentralistik dan *top down* seperti yang dikembangkan pada masa orde baru partisipasi cenderung bersifat induktrinatif. Masyarakat biasanya pasif hanya menerima tanpa pernah dilibatkan dalam dialog dan komunikasi. Partisipasi itu bersifat satu arah, kerjasama sebagai bagian penting dalam partisipasi tidak atau kurang berjalan, keputusan yang diambil bukan berdasarkan pada kesepakatan-kesepakatan tetapi lebih ditentukan oleh kepentingan-kepentingan yang berkuasa atau mereka yang merencanakan program.

Karena suasana tata kehidupan bernegara di Indonesia sekarang ini telah berubah menuju demokrasi, maka partisipasi seharusnya berubah kearah yang lebih mengikut sertakan berbagai pihak (*stake holder*) yang terlibat dalam proses pengembangan masyarakat. Semua warga masyarakat berhak

dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang sah untuk mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam seluruh aspek pembangunan, termasuk dalam sektor kehidupan sosial lainnya selain kegiatan politik maka regulasi birokrasi harus diminimalisir. Partisipasi dalam bentuk saling hubungan yang terwujud atas dasar saling memerlukan dan kejasama secara sejajar (*equal*) dengan upaya mencapai hasil yang saling menguntungkan. *Equal* tidak hanya sekedar dalam struktur dan fungsi tetapi dalam tanggungjawab bersama. Oleh karena itu, saling tanggungjawab atau mau menanggung resiko atas keputusan yang menjadi kesepakatan bersama adalah bentuk partisipasi yang perlu dikembangkan.

Untuk meningkatkan partisipasi dalam pemberdayaan masyarakat yang diperlukan adalah:

1. Ada peluang untuk memberikan saran dan perhatian sehingga setiap orang mempunyai kontribusi dalam forum diskusi pengambilan keputusan;
2. Diperlukan komunikasi dua arah;
3. Ada upaya untuk saling memahami dan posisi saling bemegeoisasi dan berdialog, serta semangat toleransi dengan seluruh anggota kelompok;
4. Dalam diskusi tidak hanya menghasilkan keputusan tetapi secara bersama sama memikirkan implikasi dan akibat dari keputusan yang diambil menyangkut keuntungan dan bampatan dan kemungkinan kerugian;
5. Dalam interaksi ada proses saling belajar dan upaya untuk mengoptimalkan hasil umum dibidang pemerintahan.

KESIMPULAN

Pembangunan suatu daerah pada hakekatnya adalah upaya untuk memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat didaerah tersebut, oleh karenanya pembangunan yang dilaksanakan disuatu daerah adalah atas dasar apa yang diperlukan oleh masyarakat setempat' bukan menurut kehendak para perancang "diatas". Secara sederhana masyarakat daerahlah yang lebih tahu tentang apa kebutuhan pembangunan didaerah mereka. Oleh

karena itu pembangunan yang dilaksanakan haruslah mendasari kepada kebutuhan masyarakat daerah objek pembangunan, untuk mengetahui kebutuhan masyarakat daerah sudah barang tentu harus melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembangunan mulai dari perancangan sampai pada tahapan evaluasi pembangunan, untuk itu satu hal yang sangat penting adalah bagaimana upaya untuk merespons nilai-nilai sosial masyarakat lokal dalam pelaksanaan pembangunan. Dengan telah bergulirnya otonomi daerah, ini berarti telah terbuka peluang besar bagi setiap daerah untuk melakukan inovasi dalam pembangunan, karena tidak lagi banyak tergantung kepada pemerintahan pusat. Daerah telah diberikan kebebasan untuk merancang, melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah setempat, dengan satu pemikiran bahwa kesuksesan suatu program di daerah lain tidak bisa "dicopy-paste" begitu saja di daerah lainnya, karena salah satu faktor penting yang mendukung suksesnya pembangunan suatu daerah adalah kondisi daerah setempat. []

ENDNOTES

¹ James Midgley, *Commonly Partisipation, Social Depelovment and the State*, London, Metheum, 1986. hal. 21

² Pearse dan siefel dalam OS.Prijono dan AMW Pranaka, *Pemberdyaan Konep, KebUakan dan Implementasi*. Jakarta, Csis, 1996. hal. 12

³ Marud Dk, *Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan Bagi Siapa " Dalam Wacana Otonomi Siasat Rezim Sentralistik"* Jurnal Ilmu Sosial Transformatif No. V tahun 2000, Insist, Yogyakarta