

## Bab II

# Pembangunan Masyarakat, Indikator dan Penggeraknya

Bab ini mengulas secara umum tentang teori-teori pembangunan masyarakat (*community development*) yang selama ini menjadi patokan pemerintah sebagai kerangka perencanaan dan implementasi pembangunan nasional. Pada bab ini, penulis juga menyampaikan tentang kajian studi literatur yang mendalami lebih lanjut tentang paradigma teori-teori pembangunan masyarakat, yakni studi tentang teori-teori yang berorientasikan pada produksi (*Production centered development*) maupun teori-teori pembangunan masyarakat yang berorientasikan pada masyarakat (*People centered development*). Kemudian bab ini juga menyajikan studi literatur tentang penunjang atau penggerak pembangunan masyarakat, yaitu tentang teori-teori partisipasi masyarakat dalam pembangunan, tentang paradigma partisipasi masyarakat, bagaimana menggerakkan partisipasi masyarakat dalam rangka terjadinya pemberdayaan masyarakat.

### Teori Pembangunan Masyarakat

Cikal bakal munculnya istilah pembangunan masyarakat (*community development*) secara global dapat terlihat dari konsekuensi terjadinya kegerakan pembaharuan sosial di Inggris dan di Amerika Utara pada sekitar akhir pertengahan abad ke 18. Pembangunan masyarakat pada awalnya merupakan suatu program pemerintah kolonial Inggris yang diterapkan pada negara-negara di dunia ketiga sebagai bagian dari proses dekolonosasi. Barulah sekitar tahun 1950-1960 pembangunan masyarakat (*community development*) yang ketika itu masih disebut sebagai "*community organization*" telah diterapkan pada daerah-daerah urban dan terpencil (rural) di Amerika

Utara (Smith, 1979: 52). Sebagai konsekuensinya, program-program yang bercirikan dengan pembangunan masyarakat ini semakin mencuat kepermukaan sejak sekitar tahun 1960-1970 melalui kegiatan-kegiatan pembangunan yang dimotori oleh program-program pemerintahan yang anti kemiskinan, baik yang ada di negara-negara berkembang maupun di negara-negara yang sedang berkembang.

Para praktisi pembangunan masyarakat saat itu bekerja berdasarkan pengaruh dari teori-teori pembangunan yang menganalisa struktural yang memiliki premis bahwa penyebab dari semua kemiskinan adalah disebabkan adanya ketimpangan distribusi kekayaan, pendapatan, lahan kerja, dan lain sebagainya, termasuk disebabkan oleh kekuatan politik. Sebab itu diperlukan suatu mobilisasi masyarakat untuk suatu perubahan sosial, yaitu berupa pembangunan masyarakat (*community development*). Pentingnya suatu partisipasi sosial sebagai penggerak transformasi sosial juga dapat dipraktikkan didalam konteks pendidikan, seperti oleh tokoh pendidikan dan filsafat Brasil, Paulo Freire (1921-1997), yang terkenal oleh karena karya monumentalnya "*Pedagogy of the Oppressed*" adalah salah satu dari penggagas kegerakan partisipasi sosial, disamping Saul Alinsky dengan prinsip "*Rules for Radicals*"nya dan dalam area ekonomi sosial oleh EF Schumacher dengan "*Small is Beautiful*"nya.

Pemakaian istilah pembangunan masyarakat (*community development*) mulai dipergunakan pertama kali secara umum di dunia pembangunan masyarakat sebagai program nasional yang luas dari pemerintahan kolonial Inggris sebagai pengganti istilah "*Mass Education*" (Pendidikan Masal) yang sebelumnya diberlakukan pada semua negara-negara koloninya pada sekitar tahun 1948. Pemakluman penggunaan istilah "Pembangunan Masyarakat" (*community development*) ini secara resmi dicanangkan sebagai hasil serangkaian konferensi yang diadakan oleh Kantor Pemerintahan Kolonial Inggris selama musim panas pada waktu mereka membahas tentang masalah perbaikan administrasi negara-negara jajahan mereka di Afrika. Salah satu hasil historik mereka adalah menghapus istilah "*Mass Education*"

menjadi “*Community Development*” (Brokensha & Hodge, 1969; Adi, 2000) yang didefinisikan sebagai:

*“Community Development is a movement designed to promote better living for the whole community with the active participation, and if possible, on the initiative of the community... It includes the whole range of development activities in the district whether these are undertaken by government or unofficial bodies... (Community development) must take use of the cooperative movement and must be put into effect in the closest association with local government bodies.”*

(Pembangunan Masyarakat adalah suatu kegerakan yang direncanakan untuk meningkatkan taraf kehidupan yang lebih baik dari segenap anggota masyarakat melalui partisipasi aktif, dan jika memungkinkan, merupakan inisiatif dari komunitasnya ... Hal ini meliputi dari keseluruhan kemampuan pencapaian atas aktivitas pembangunan di daerah yang bersangkutan entah dibawah pengawasan oleh pemerintah atau lembaga-lembaga non-birokrat ... <Pembangunan Masyarakat> harus memberdayakan kegerakan masyarakat yang bekerjasama dan harus menjadi satu kesatuan kerja dengan lembaga-lembaga pemerintahan lokal)

Ketika pemerintahan kolonial Inggris mengimplementasikan pembangunan masyarakat (*community development*) di Malaysia, mereka mempersingkat definisi ini menjadi (Nasdian, 2014: 29):

*“Community development is a movement designed to promote better living for the whole community with the active participation and on the initiative of the community.”*

(Pembangunan Masyarakat adalah suatu kegerakan yang direncanakan untuk peningkatan taraf kehidupan dari seluruh anggota masyarakat melalui partisipasi aktif dan dari inisiatif dari komunitas yang bersangkutan)

Inti dari definisi pembangunan masyarakat di atas adalah bahwa pembangunan masyarakat (*community development*) haruslah dicanangkan untuk tujuan meningkatkan taraf kehidupan suatu masyarakat secara menyeluruh (*holistic*) melalui cara mendorong

masyarakat agar lebih berperan aktif dan juga terus berusaha membuka peluang agar pembangunan masyarakat (*community development*) tersebut dilakukan berdasarkan atau lahir dari prakarsa masyarakat itu sendiri. Dengan kata lain, pembangunan masyarakat (*community development*) harus merupakan suatu kegerakan masyarakat yang meliputi berbagai program-program kerja pembangunan masyarakat dari tingkat distrik, entah yang dimotori oleh pemerintahan setempat atau oleh lembaga-lembaga non-pemerintahan.

Pemahaman bahwa pembangunan masyarakat (*community development*) merupakan pembangunan yang lahir dari prakarsa masyarakat ini akhirnya lebih dipertegas oleh Arthur Dunham (1958:3) yang menyatakan bahwa pembangunan masyarakat (*community development*) sebagai suatu:

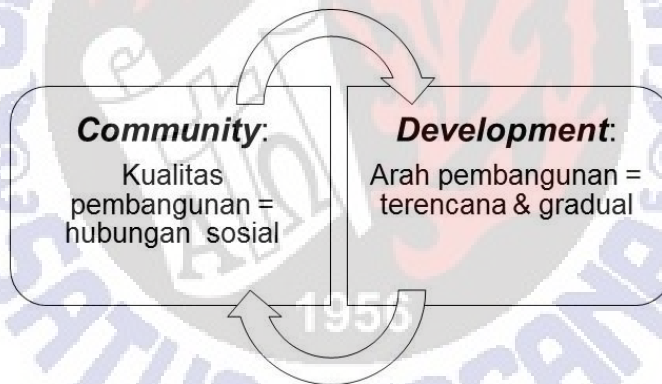
*“organized efforts to improve the conditions of community life, and the capacity for community integration and self-direction. Community Development seeks to work primarily through the enlistment and organization of self-help and cooperative efforts on the part of the residents of the community, but usually with technical assistance from government or voluntary organization.”*

(usaha-usaha yang terorganisir untuk memperbaiki kondisi dari suatu kehidupan komunitas, dan yang memperbaiki kapasitas bagi integrasi dan arah tujuan diri dari komunitas yang bersangkutan. Upaya utama dari Pembangunan Masyarakat adalah bekerja melalui pendataan dan pengorganisasian secara mandiri dan usaha-usaha kerjasama dari pihak penduduk dari komunitas yang bersangkutan, tetapi juga mendapat bantuan secara teknis dari pemerintah atau lembaga sukarela)

Dalam perkembangan sejarah dunia, upaya-upaya pengembangan suatu pembangunan masyarakat (*community development*) menjadi suatu konsep pembangunan sosial yang bersifat kemasyarakatan dengan istilah-istilah yang bervariasi, misalnya “*community resource development*”; “*rural areas development*”; “*community economic development*”; “*rural revitalisation*”;

selanjutnya ada yang mengistilahkan sebagai “*community based development*” (Nasdian, 2014: 29-30).

Pemakaian istilah-istilah untuk menyatakan arti pembangunan masyarakat (*community development*) ini menerangkan suatu pemahaman bahwa pembangunan masyarakat (*community development*) mau tidak mau harus bertumpu dan bermuara pada dua kutub elementalnya, yaitu kutub pertama adalah kutub “*Community*” yakni menunjuk pada kualitas pembangunan masyarakat yang menempatkan pentingnya suatu hubungan sosial dalam masyarakat setempat. Dan kutub yang kedua adalah kutub “*Development*” yakni menunjuk pada arah pembangunan masyarakat yang memiliki sifat kegerakan komunitas dari masyarakat yang terencana dan berproses atau *gradual* menuju ke arah suatu pembangunan (Blackburn, 1989). Dua kutub elemental pembangunan masyarakat tersebut dapat diskemakan seperti di bawah ini:



Sumber: Blackburn (1989)

Gambar 2.1 Dua Kutub “*Community Development*”

Dalam perkembangan teoritis selanjutnya, pembangunan masyarakat (*community development*) meliputi suatu upaya pengembangan pembangunan masyarakat di bidang pelayanan publik yang menciptakan suatu pergerakan sosial masyarakat berupa pembangunan kebudayaan, pengembangan kepemimpinan serta pembangunan sarana fisik dan lingkungan hidup (Soetomo, 2013;

Nasdian, 2014; Soleh, 2014). Sebab itulah, bermunculanlah banyak varian dan ragam rupa istilah dan konsep pembangunan masyarakat (*community development*) yang dipakai dalam lembaga-lembaga dari suatu pemerintahan. Dan istilah-istilah pembangunan masyarakat ini menekankan kemendesakan bagi pembangunan masyarakat melalui sektor bidang pembangunan sosial-masyarakatnya, yaitu sektor-sektor pembangunan masyarakat yang menekankan proses dari suatu pembangunan masyarakat, yang lainnya mengutamakan hasil (*outcome*) dari pembangunan masyarakat. Hal ini memunculkan istilah-istilah yang dipakai untuk memaknai proses atau tujuan pembangunan masyarakat, misalnya istilah "*Community capacity building*", untuk menjelaskan peranan pembangunan masyarakat yang berfokus pada menolong masyarakat untuk meraih dan mempertahankan kekuatan diri sendiri dan mencapai tujuan pembangunan tersebut, juga istilah "*Social capital formation*" untuk menyatakan bahwa pembangunan masyarakat yang menekankan pencapaian keuntungan melalui kerjasama antara individu-individu dengan kelompok-kelompok dalam suatu masyarakat. Selanjutnya ada beberapa pendekatan teoritis yang memakai istilah "*Nonviolent direct action*" untuk memberi gambaran bahwa pembangunan masyarakat adalah suatu kegerakan yang berani untuk menyatakan pendapat masyarakat melalui aksi-aksi kegerakan sosial, misalnya melalui demonstrasi massa; "*Economic development*" untuk menunjukkan bahwa pembangunan masyarakat merupakan suatu usaha "pembangunan" dari negara-negara berkembang melalui pengukuran tingkat pertumbuhan ekonomi dalam masyarakat atau negara yang bersangkutan; istilah "*Community economic development (CED)*" untuk menjelaskan peranan pembangunan masyarakat yang berfokus pada alternatif dari gerakan ekonomi konvensional dengan mendorong pendayagunaan sumber-sumber lokal untuk pencapaian pertumbuhan ekonomi; istilah "*Sustainable development*" untuk menjelaskan bahwa tujuan utama pembangunan masyarakat haruslah suatu usaha pencapaian suatu pembangunan masyarakat tersebut harus melalui penyeimbangan pertumbuhan dari sektor pertumbuhan ekonomi, peningkatan kehidupan sosial dan aspek perlindungan lingkungan



hidup; istilah “*Community-driven development (CDD)*” untuk menyatakan pendekatan pembangunan masyarakat melalui model pembangunan masyarakat yang dirancang dan dilaksanakan melalui pengalihan kekuatan sektor ekonomi dari pemerintah pusat kepada kekuatan sektor ekonomi yang bertumpu pada diri masyarakat lokal secara mandiri dan berwibawa; istilah “*Asset-Based Community Development (ABCD)*” untuk menjelaskan model pendekatan pembangunan masyarakat melalui metodologi pembangunan masyarakat yang mengusahakan secara maksimal suatu penyingkapan ketersediaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada di suatu masyarakat untuk hanya dimanfaatkan sebagai sarana pembangunan masyarakat yang berkelanjutan (*sustainable development*); istilah “*Faith-based community development*” untuk menjelaskan konsep pembangunan masyarakat yang menempatkan pembangunan masyarakat sebagai kekuatan moral-sosial masyarakat dengan bekerja melalui organisasi-organisasi keagamaan (*faith based organisations*) dalam mencapai pembangunan masyarakat lokal maupun di tingkat nasional; istilah “*Community-based participatory research (CBPR)*” untuk menjelaskan peranan pembangunan masyarakat sebagai pembangunan yang direncanakan dan diamanatkan bagi pengembangan riset dimasyarakat lokal tentang tingkat partisipasinya sehingga para mitra saling berbagi peran dan tugas dalam pembangunan tersebut; istilah “*Community organizing*” untuk menyatakan tujuan pembangunan masyarakat yang memberi kekuatan kolektif bagi masyarakat yang terpinggirkan atau lemah dalam struktural sosial untuk juga mendapatkan hak-hak sosial, yaitu untuk mengusahakan suatu perubahan sosial melalui upaya-upaya perubahan sosial walaupun memiliki potensi untuk konflik dan kekacauan; istilah “*Participatory planning including community-based planning (CBP)*” untuk menjelaskan tujuan pembangunan masyarakat melalui keterlibatan semua pihak masyarakat dalam proses perencanaan, baik ditingkat urban atau rural hingga di tingkat perkotaan; istilah “*Methodologies focusing on the educational component of community development*” untuk menjelaskan peranan dan metode pembangunan

masyarakat melalui pendayagunaan kemampuan masyarakat untuk menciptakan kesempatan pendidikan dari masyarakat setempat.

Oleh karena semakin meluasnya spektrum jangkauannya, maka suatu pembangunan masyarakat (*community development*) akhirnya bisa berubah menjadi suatu kegerakan yang memiliki efek yang signifikan bagi keseluruhan aspek kehidupan sosial-masyarakat, antara lain menyangkut atau terkait dengan bidang ekonomi, budaya dan politik, seperti yang diungkapkan oleh Christensen dan Robinson (1980) dalam Nasdian (2014: 32) bahwa pembangunan masyarakat (*community development*) merupakan

*“a group of people working together in a community setting on a shared decision to initiate a process to change their economic, social, cultural or enviromental situation.”*

(suatu kelompok masyarakat yang bekerjasama didalam suatu posisi komunitas yang memiliki daya untuk mengambil keputusan bersama untuk menginisiasi suatu proses untuk mengubah ekonomi, sosial, budaya atau situasi lingkungan mereka)

Dari perluasan spektrum area bidang jangkauannya makna pembangunan masyarakat (*community development*) inilah, maka apa yang telah dirangkum oleh Luz. A. Einsiedel (1968:7) pada tahun 1960 dalam sidang Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang makna Pembangunan masyarakat (*Community Development*) telah teruji keotentikannya untuk menjelaskan esensi dari pembangunan itu sendiri. Pembangunan masyarakat (*community development*) didefinisikan sebagai:

*“Community Development is the process by which the efforts of the people themselves are united with those of governmental authorities to improve the economic, social and cultural conditions of communities, to integrate these communities into the life of the nations, and to enable them to contribute fully to national progress.”*

(Pembangunan Masyarakat adalah suatu proses dimana segala upaya dari masyarakat setempat disatukan dengan dari kelembagaan-kelembagaan yang berotoritas dari pemerintah untuk meningkatkan sektor ekonomi, sosial



dan budaya dari kondisi masyarakat, untuk mengintegrasikan komunitas tersebut dengan kehidupan bangsa, dan memampukan mereka untuk berkontribusi secara penuh pada kemajuan bangsa)

merupakan definisi yang amat tepat karena telah mampu mengayomi pemaknaan perkembangan dari pembangunan masyarakat.

Pembangunan masyarakat (*community development*) akhirnya dipertegas sebagai pembangunan masyarakat yang harus terkait, yaitu terintegrasikan dengan kehidupan bangsa dan negara. Jadi kegerakan pembangunan masyarakat (*community development*) adalah kegerakan pembangunan yang bergerak dalam rana horizontal (ke arah masyarakat) sekaligus vertikal (ke arah pemerintahan), namun koridor agenda utamanya haruslah bermuara kepada kepentingan masyarakat.

## **Indikator Pembangunan Masyarakat**

Bagaimanakah kita dapat mengetahui berhasil tidaknya atau keefektifan dari suatu program pembangun yang disebut sebagai Pembangunan Masyarakat (*community development*)? Atau singkatnya: apa indikator keberhasilan dari suatu program Pembangunan masyarakat (*community development*)?

Pada umumnya, para praktisi dan teoritikus pembangunan masyarakat (*community development*) mengindikasikan melalui variabel-variabel pembangunan dan tujuan pembangunan masyarakat berdasarkan pendekatan-pendekatan yang mereka terapkan. Dalam hal ini, Troeller (1978) menyatakan ada 6 macam pendekatan yang selama ini dipakai sebagai pola untuk mengukur atau setidaknya mengindikasikan suatu kemajuan dari hasil suatu pembangunan masyarakat (*community development*): Pendekatan pertama adalah “*Growth Approach*”, yaitu mengukur kemajuan atau keberhasilan pembangunan masyarakat terindikasikan dari pertumbuhan sektor ekonomi yang pada intinya mengasumsikan bahwa pertumbuhan masyarakat bisa terjadi jika ada modal dari atas, yakni “*trickle down effect*”; Pendekatan yang kedua adalah “*Redistribution of Growth*

*Approach*”, yaitu suatu upaya untuk mengukur suatu kemajuan pembangunan masyarakat yang terindikasikan dari pertumbuhan sektor ekonomi yang pada intinya melihat asumsi dari model pertumbuhan yang hampir mirip dengan di atas, namun lebih menekankan sejauh mana realita terjadinya kesenjangan antar kelas sosial-ekonomi dari masyarakat dimana pembangunan tersebut berlangsung; Bentuk pendekatan yang ketiga adalah “*Dependence Paradigm*” yaitu mengukur suatu kemajuan pembangunan masyarakat terindikasikan dengan teori pendekatan yang bertumpu dari asumsi bahwa sifat ketergantungan merupakan penyebab terjadinya “*under development*” suatu masyarakat; Pendekatan yang keempat adalah “*The New International Economic Order*” yaitu suatu cara dalam menilai keberhasilan suatu kemajuan pembangunan masyarakat yang terindikasikan dari pendekatan model pembangunan yang menekankan model pembangunan masyarakat melalui asumsi pentingnya suatu tatanan ekonomi baru secara internasional yang didasarkan pada realita ancaman penyusutan sumber bumi, dominasi ekonomi negara-negara maju, serta perusahaan-perusahaan multinasional. Pendekatan ini mendorong negara-negara Selatan untuk menguasai dan mengelola sumber daya alam dan ekonomi mereka sendiri; Pendekatan yang kelima adalah “*The Basic Needs Approach*” yaitu pengukuran suatu kemajuan pembangunan masyarakat yang terindikasikan melalui pendekatan dari teori kebutuhan pokok yang menekankan 3 (tiga) sasaran pembangunan, yaitu membuka lapangan kerja, peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat. Namun kemudian diperluas dengan pemenuhan kebutuhan yang bersifat non-material, yaitu indikasi kualitas kehidupan (*quality of life*); Pendekatan yang terakhir adalah “*The Self-Reliance Approach*” yaitu pengukuran suatu kemajuan pembangunan masyarakat yang terindikasikan berdasarkan acuan teori yang mendasari pendekatan kedaulatan yaitu model pembangunan masyarakat yang menekankan pentingnya terciptanya suatu hubungan timbal-balik dan saling menguntungkan antar negara-negara industri, dan juga mendorong pemaksimalan sumber daya negara atau masyarakat lokal.

Seperti telah di singgung di atas, pendekatan yang paling dominan yang diaplikasikan di beberapa negara berkembang selama ini adalah pendekatan dari para praktisi ekonomi ortodoks seperti Rostow dengan pendekatan *Growth Approach*-nya yang menggunakan indikator ICOR (*Incremental Capital Output Ratio*) atau yang lebih populer adalah melalui indikator GNP (*Gross National Product*). Teori ini pada intinya memaparkan bahwa standard kehidupan suatu masyarakat adalah ditentukan oleh pertumbuhan ekonominya. Walaupun dalam kenyataannya, dalam beberapa kasus dari negara berkembang, pertumbuhan GNP suatu negara tidak selalu mencerminkan kondisi nyata atas peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat luas.

Hal ini terjadi oleh karena teori pertumbuhan bertumpu pada anggapan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat ditentukan oleh besarnya pendapatan perkapita masyarakat tersebut. Padahal ada faktor-faktor non-ekonomi atau non-material yang turut mempengaruhi tingkat kesejahteraan suatu masyarakat, antara lain; adat istiadat, iklim, alam sekitar dan ada tidaknya kebebasan mengeluarkan pendapat dan bertindak. Kelemahan kedua dari teori ini terjadi karena dari asumsi makna kesejahteraan yang digunakan merupakan hal yang bersifat subyektif, yakni dengan melupakan fakta psikologis dari suatu kelompok masyarakat bahwa tiap-tiap individu memiliki pandangan hidup, tujuan hidup dan pola hidup yang berbeda. Dan akhirnya teori pembangunan model ini tanpa disadari telah melakukan pengabaikan perbedaan sosial budaya serta politik antara negara satu dengan lainnya, yang mencakup struktur umur, penduduk, distribusi pendapatan nasional dan perbedaan nilai mata uang (Arsyad, 2004: 26-28).

Secara umum, paradigma pendekatan pembangunan masyarakat (*community development*) dapat dikerucutkan kedalam dua kubu (Nasdian, 2014: 24), yaitu Pembangunan yang Berpusatkan pada Produksi (*Production Centered Development*) dan Pembangunan yang Berpusatkan pada Rakyat (*People Centered Development*):

Production Centered Development	People Centered Development
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentralisasi</li> <li>• Mobilisasi</li> <li>• Penaklukan</li> <li>• Eksploisasi</li> <li>• Hubungan fungsional</li> <li>• Nasional</li> <li>• Ekonomi konvensional</li> <li>• Insustainable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desentralisasi</li> <li>• Partisipasi</li> <li>• Pemberdayaan</li> <li>• Pelestarian</li> <li>• Jejaring sosial</li> <li>• Teritorial</li> <li>• Keswadayaan lokal</li> <li>• Sustainable</li> </ul>

Sumber: dikelola dari berbagai data

Gambar 2.2 Paradigma Pembangunan Masyarakat

Mardikanto & Soebiato (2013: 18) lebih lanjut merangkum beberapa pendapat para praktisi kedalam lima karakteristik utama pembangunan masyarakat (*community development*) yang berpusatkan pada rakyat, yaitu: 1) Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus dimulai dan berupa aspirasi dari masyarakat dimana pembangunan akan diberlangsungkan; 2) Fokus utama dari pembangunan masyarakat tersebut adalah suatu perencanaan usaha yang diarahkan secara transparan hanya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat setempat untuk memiliki swadaya untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat di komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka; 3) Pendekatan pembangunan masyarakat yang dijalankan harus memiliki tingkat daya yang mampu mentoleransi variasi kapasitas-kapasitas masyarakat lokal dan oleh karenanya, pembangunan masyarakat tersebut harus bersifat flexible sehingga mampu menyesuaikan diri dengan kondisi lokal; 4) Didalam melaksanakan pembangunan masyarakat tersebut, pendekatan yang dipakai dalam melakukan interaksi sosial harus menekankan pada proses *social learning* yang didalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan saling belajar; dan 5) Terjadinya suatu proses pembentukan jejaring (*networking*) antara birokrasi dan lembaga swadaya masyarakat, yaitu berupa satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri. Jejaring sosial ini harus merupakan suatu bagian yang integral dari pendekatan sosial tersebut, yang bertujuan

baik untuk meningkatkan kemampuan mereka mengidentifikasi dan mengelola pelbagai sumber, maupun untuk menjaga keseimbangan antara struktur vertikal maupun horizontal. Melalui proses *networking* ini diharapkan terjadi suatu simbiose sosial, yaitu keharmonisan dari antara struktur-struktur pembangunan di tingkat lokal dan pemerintahan daerah.

Senafas dengan kelima karakter pembangunan masyarakat (*community development*) tersebut di atas, Soetomo (2013: 34) melengkapinya dengan empat unsur yang harus menjiwai suatu program pembangunan masyarakat (*community development*) sehingga kelima karakter ini dapat diimplementasikan. Adapun keempat unsur tersebut adalah sebagai berikut: Pertama adalah terjadinya proses perubahan dalam diri masyarakat setempat, yaitu suatu kondisi sosial yang mengalami transformasi dalam pola kehidupan maupun struktur sosialnya. Yang kedua adalah terjadinya suatu proses yang mendorong semakin terciptanya hubungan yang harmonis antara kebutuhan masyarakat dengan potensi, sumberdaya dan peluang dari masyarakat yang bersangkutan. Unsur ketiga adalah adanya kejelasan dari suatu pembangunan masyarakat yang menyatakan terjadinya proses peningkatan dari kapasitas masyarakat untuk memberi respon-respon sosial terhadap permasalahan masyarakat yang muncul dari berbagai dampak dari suatu pembangunan yang berkembang. Dan yang terakhir adalah pola pembangunan masyarakat yang memberi akses bagi adanya proses dalam diri masyarakat setempat yang memiliki kapasitas, tradisi-tradisi, atau modal sosial yang bermultidimensi.

Lalu, bagaimanakah kita dapat mengetahui atau mengukur sejauhmana kelima karakter dengan keempat unsurnya ini terimplementasi dalam masyarakat?

Dudley Seers (1979) memberi delapan kondisi utama yang harus dicapai dalam pelaksanaan pembangunan masyarakat (*community development*) : 1) Rendahnya tingkat kemiskinan, yaitu masyarakat memiliki daya ekonomi secara individu untuk membeli dan memiliki kebutuhan-kebutuhan dasar mereka secara terbuka atau umum. 2)



Rendahnya angka pengangguran, yaitu setiap anggota masyarakat memiliki lahan pekerjaan di tempat mereka, sehingga mengurangi bahkan menghapus tingkat urbanisasi masyarakat ke kota-kota besar. 3) Relatif terjadi kesetaraan, yaitu adanya rasa kebersamaan dan rasa solidaritas dari antara anggota masyarakat setempat. 4) Terakomodasi-kannya nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan politik masyarakat, yaitu terciptanya suasana kegotongroyongan sosial dalam proses pembangunan masyarakat. 5) Dirasakannya suasana kemerdekaan nasional yang sesungguhnya. Sebagai akibat terimplementasikannya nilai-nilai demokrasi, maka setiap anggota masyarakat merasakan kenyamanan dalam melaksanakan hak-hak kewarganegaraan mereka secara terbuka dan leluasa. 6) Membaiknya tingkat pendidikan masyarakat, yaitu tersedianya sarana pendidikan yang memadai, baik secara fisik maupun sumber daya manusianya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dari semua tingat usia dari masyarakat setempat. 7) Adanya kemajuan kesetaraan antara status kaum perempuan dengan kaum laki-laki secara berimbang dan adanya suatu indikasi peningkatan partisipasi masyarakat dari kaum perempuan secara aktif. 8) Dan akhirnya, terbentuknya lembaga kemasyarakatan atau pemerintahan yang merekam dan memproyeksikan suatu perencanaan pembangunan masyarakat yang keberlanjutan, dengan demikian pembangunan masyarakat ini akan memberikan landasan dan kemampuan bagi semua lapisan usia masyarakat setempat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup dalam pembangunan masyarakat bagi generasi anak-cucu di masa depan.

### **Pelaku Pembangunan Masyarakat**

Segala sesuatu dapat bergerak karena ada yang menggerakkannya, demikian pula suatu kegerakkan pembangunan masyarakat (*community development*) bukanlah suatu proses yang spontanitas, melainkan suatu proses yang terencana dan sistemik yang dijiwai oleh semangat hubungan sosial (*social engagement*). Jika demikian, siapakah penggerak pembangunan masyarakat (*community*



*development*) yang adalah para pelaku pembangunan masyarakat (*community development*) ?

Rahim (1975) memberi jawab atas pertanyaan tersebut dengan mengungkapkan adanya dua kelompok atau “sub-sistem” dari para pelaku pembangunan masyarakat (*community development*), antara lain; Kelompok sub-sitem pertama adalah sekelompok kecil dari warga anggota masyarakat yang merumuskan perencanaan dan yang berkewajiban untuk mengorganisasi dan menggerakkan anggota warga masyarakat yang lain untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Adapun tugas dari kelompok dari sub-sistem ini adalah sebagai perumus atas semua ide-ide atau setiap aspirasi yang muncul dari masyarakat melalui pendekatan secara hubungan sosial kekerabatan untuk membuat suatu mekanisme dalam rangka usaha kerjasama, dengan demikian kelompok ini bukanlah pengagas tunggal dari suatu pembangunan masyarakat. Hal ini amat krusial dalam suatu proses pembangunan masyarakat, karena suatu kegerakan pembangunan akan berhasil dengan efektif apabila pembangunan masyarakat tersebut direncanakan dari arus paling bawah dari masyarakat setempat, kemudian aspirasi tersebut disalurkan melalui tahapan-tahapan pertemuan kelompok-kelompok sosial (sub-sitem sosial), yang dapat dilakukan dalam bentuk musyawarah permufakatan, baik secara forma maupun informal.

Sub-sistem yang kedua adalah suatu kelompok dari anggota masyarakat luas yang terlibat dan dilibatkan dalam berpartisipasi melalui proses pembangunan masyarakat (*community development*) ini, baik dalam wujud ide, tenaga, biaya, atau prakarasi-prakarsa lainnya. Keterlibatan sub-sitem masyarakat ini bisa dilakukan dengan pasif (melalui perwakilan) maupun secara aktif untuk terlibat dalam pelaksanaan kegiatan, pemantauan, atau supervisi serta pemanfaatan dari hasil pembangunan masyarakat (*community development*) tersebut. Kelompok sub-sitem masyarakat yang kedua ini amat penting dalam menunjang terjadinya keberhasilan suatu pembangunan masyarakat, hal ini terlihat dari fakta praktis dilapangan secara kasat mata yang menyatakan bahwa kelompok inilah yang acapkali berperan

utama dan bahkan vital dalam eksekusi program-program pembangunan masyarakat (*community development*), sementara kelompok “elit masyarakat” justru hanya berperan sebagai penerjemah “kebijakan dan perencanaan pembangunan” yang berperan secara birokrasi dan tidak bersentuhan secara langsung dalam mengorganisir dan menggerakkan partisipasi masyarakat.

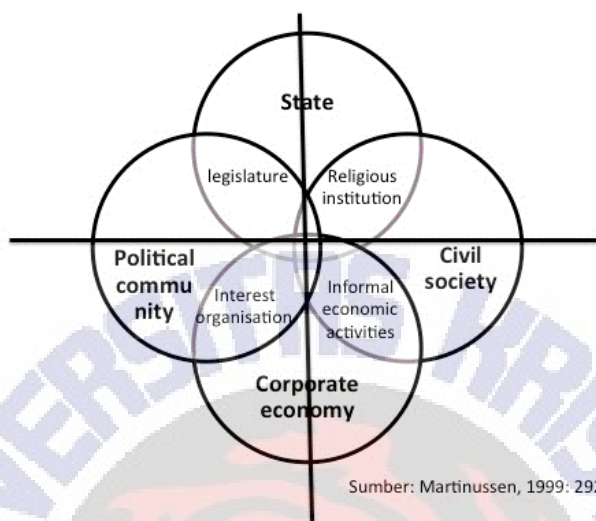
Oleh karena itu, agar pembangunan masyarakat (*community development*) dapat dijalankan dengan efektif, maka para pelaku yang terdiri dari dua “sub-sitem” tersebut harus memiliki *social-glue* (keterikatan sosial) dari antara mereka sendiri melalui beberapa pola interaksi lain (Mardikanto & Soebianto, 2013: 23-24). Interaksi sosial tersebut dengan jalan. Pertama, pihak pengambil keputusan harus mendengar aspirasi dari bawah (rakyat) melalui, antara lain melibatkan setiap individu yang ada tentang apa dan bagaimana pembangunan masyarakat tersebut harus dilaksanakan; misalnya melalui pendekatan “*bargaining power*” dari arus bawah; dan setiap individu atau pelaku pembangunan berkomitmen untuk memandang suatu pembangunan merupakan suatu “*learning process*”, yakni tersedianya ruang fleksibilitas untuk mengevaluasi dan mengkoreksi suatu kebijakan pembangunan. Kemudian interaksi sosial tersebut harus melibatkan adanya peran partisipatif dari masyarakat setempat untuk mengawal proses pembangunan. Dengan demikian akan tercipta suatu hubungan sosial yang saling ketergantungan antara anggota masyarakat ketika dan selama berlangsungnya proses pembangunan tersebut. Interaksi sosial selanjutnya adalah peningkatan kemampuan interaksi sosial dari masyarakat setempat sehingga lebih mampu menjadi mitra dari pembangunan masyarakat itu sendiri. Dari pemahaman ketiga model interaksi sosial, maka dapatlah disimpulkan betapa signifikannya letak peranan dari para agen perubahan masyarakat sebagai pengarah dari semua bagian struktur pemberdayaan masyarakat.

Pembahasan di atas memberikan gambaran komprehensif tentang suatu maksud dan tujuan pembangunan masyarakat (*community development*) yaitu terjadinya suatu “perubahan”

(transformasi) sosial. Tanpa perubahan sosial, maka sesungguhnya tidak akan ada pembangunan dalam masyarakat. Oleh sebab itu, suatu pembangunan masyarakat yang berhasil akan terlihat dari sejauh mana pembangunan masyarakat tersebut telah mampu mengakibatkan terjadi suatu perubahan di masyarakatnya, yakni suatu pembangunan masyarakat yang direncanakan oleh suatu “*organized efforts to improve the conditions of community life, and the capacity for community integration and self-direction*” (Arthur Dunham, 1958: 3).

Dari pengkajian tentang beberapa teori-teori pembangunan masyarakat, terdapat pendapat dari beberapa praktisi pembangunan masyarakat yang memberi masukan bahwa sebagian besar *trends* pembangunan masyarakat (*community development*) pada dasawarsa akhir-akhir ini, misalnya pendekatan-pendekatan yang dimotori oleh Amartya Sen, Dudley Seers, Paul Streeten, Mabbud ul Haq, John Friedman dan lainnya (Martinussen, 1999:291) lebih mengarah kepada alternatif pembangunan masyarakat (*community development*) dengan paradigma yang menekankan dan memberi peluang sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan untuk melakukan pemberdayaan menuju realisasi pembangunan masyarakat yang transformatif.

John Martinussen dalam bukunya, “*Society, State & Market*” (1999: 291-295) dari hasil kajiannya tentang beberapa elemen pembangunan masyarakat, ia akhirnya menyimpulkan adanya 4 macam bentuk *domains* (elemen) dalam praktik sosial yang saling tumpang tindih ketika terjadi pembangunan masyarakat, yaitu; domain negara, domain korporasi ekonomi, domain politik kemasyarakatan dan domain masyarakat sipil. Ia menyimpulkan bahwa pembangunan masyarakat (*community development*) yang selayaknya diperjuangkan untuk era kini dan mendatang, tidak lain dan tidak bukan, adalah paradigma pembangunan masyarakat (*community development*) yang pro-rakyat atau yang berorientasikan lebih kepada kekuatan *Civil Society* dan *Political Community*, yakni aksis horizontal sebagai penggerak untuk diimplementasikan di negara-negara berkembang menuju pembangunan masyarakat yang transformatif.



Gambar 2.3 Empat Domain Praktik Sosial

## Partisipasi Masyarakat dan Pemberdayaan Masyarakat

Secara umum dapatlah dirangkumkan bahwa proses suatu pembangunan masyarakat dapat dinyatakan berhasil apabila hasil dari pembangunan masyarakat tersebut berhasil pula menghadirkan partisipasi dari masyarakatnya. Hal ini amat krusial, karena kehadiran partisipasi masyarakat mengisyaratkan bahwa masyarakat terlibat dalam tahapan proses adaptasi masyarakat tersebut terhadap perubahan yang sedang berjalan. Sebab tanpa kehadiran partisipasi masyarakat, maka pembangunan masyarakat tersebut justru akan memicu munculnya permasalahan sosial lain yang cukup kontra-produktif (Djohan, 2008: 139-140; Nasdian, 2014:10; Martinussen, 1999: 333-335), misalnya; tetap adanya tingkat ketergantungan masyarakat (desa) pada kekuatan birokrasi. Hal ini jika dibiarkan berlarut-larut bisa merupakan bom waktu yang akan memicu terjadinya ketidakseimbangan pembagian pembangunan dan yang paling dikhawatirkan adalah rendahnya partisipasi masyarakat serta tergesernya nilai-nilai budaya lokal. Berikut adalah pemaparan dari pemahaman literatur

tentang konsep partisipasi masyarakat, bentuk dari suatu partisipasi masyarakat, tingkat serta penggerak dari partisipasi masyarakat.

## Konsep Partisipasi Masyarakat

Pemahaman umum arti partisipasi adalah berperan sertanya seseorang atau kelompok masyarakat dalam suatu proses pembangunan baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan mengambil bagian pada sumbangsih berupa masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal atau keuangan, serta nantinya terlibat dalam memanfaatkan dari hasil-hasil pembangunan. Hal ini diungkapkan oleh Cohen & Uphoff (1980) sebagai berikut, bahwa

*“...participation refers to an active process whereby beneficiaries influence the direction and execution of development projects rather than merely receive a share of project benefitness”*

( ... partisipasi merujuk pada suatu proses yang aktif dimana para penerima dana memiliki pengaruh untuk mengarahkan dan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan daripada hanya sekedar sebagai penerima dari hasil-hasil dari proyek tersebut)

Dengan demikian, partisipasi memiliki makna bahwa seseorang atau suatu kelompok masyarakat yang berpartisipasi adalah individu atau kelompok masyarakat yang memiliki kapasitas dalam mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan-pilihan mereka, pengambilan keputusan, dan memecahkan masalahnya.

Hal ini senada dengan Bank Dunia (Suhartanta, 2001) yang memaknai partisipasi sebagai suatu proses dari setiap pihak yang terlibat dalam suatu proyek atau perencanaan pembangunan ikut mempengaruhi dan mengendalikan inisiatif pembangunan dan dalam hal pengambilan keputusan serta pengelolaan sumber daya pembangunan tersebut. Sebab itu, sebagaimana diungkapkan oleh Moeljarto (1987) bahwa partisipasi masyarakat memiliki efek sosial antara lain: Menjadikan kepentingan masyarakat sebagai fokus sentral dan tujuan akhir pembangunan; Menimbulkan rasa harga diri dan

kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat; Menciptakan suatu siklus umpan berputar pada informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah, yang tanpa keberadaannya tidak akan terungkap. Arus informasi ini merupakan bagian dari efisiensi dari pembangunan; Jalannya proses pembangunan akan dapat dilaksanakan lebih baik karena masyarakat memiliki rasa pemilikan; Kemampuan untuk memperluas jangkauan pengembangan proyek pembangunan; Kemampuan untuk memperluas jangkauan pelayanan pemerintah pada seluruh masyarakat dan menopang proses pembangunan yang berlasngsung; Menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi artkulasi potensi individu maupun pertumbuhan kelompok individu; Merupakan cara efektif membangun kemampuan masyarakat dalam pengelolaan perencanaan pembangunan; dan Mencerminkan hak-hak demokratis individu yang terlibat dalam pembangunan mereka sendiri.

### **Bentuk-bentuk Partisipasi Masyarakat**

Effendi (2006) menyebutkan ada dua bentuk partisipasi masyarakat, sebagai berikut: a) Partisipasi Vertikal, yaitu partisipasi yang terjadi dalam suatu kondisi tertentu, masyarakat mengambil bagian dalam suatu program pembangunan dari pihak lain (swasta atau pemerintah), namun dalam hubungan dimana posisi masyarakat adalah sebagai bawahan atau klien. b) Partisipasi horizontal, yaitu partisipasi terjalin oleh karena masyarakat mengambil bagian dalam prakarsa pembangunan dan setiap anggota atau kelompok masyarakat berada dalam kesejajaran wewenang dan haknya.

Sedangkan, Slamet (1985) dalam Mardikanto & Soebiato (2013:84-86) memformulasi-kan beberapa bentuk variasi dalam partisipasi masyarakat berdasarkan dari input partisipasi seseorang atau kelompok orang dan keikutsertaannya dalam menikmati hasil pembangunan, sebagai berikut:



Tabel 2.1: Ragam Bentuk Partisipasi Masyarakat

Partisipasi yang ditunjukkan (Bentuk partisipasi)	Ragam Partisipasi				
	1	2	3	4	5
Memberikan input	+	+	+	-	+
Menerima imbalan atas input yang diberikan	-	-	+	+	-
Menikmati manfaat hasil	+	+	-	+	-

- Bentuk 1 adalah bentuk partisipasi masyarakat yang dapat diketahui dari indikasi pada keikutsertaannya dalam memberikan input, menerima imbalan atas input yang diberikan, serta ikut pula memanfaatkan hasil pembangunan. Partisipasi masyarakat bentuk ini dapat terlihat pada keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan proyek-proyek padat karya untuk perbaikan jalan atau saluran pengairan oleh masyarakat setempat.
- Bentuk 2 adalah bentuk partisipasi masyarakat yang dapat diketahui dari indikasi keterlibatannya dalam memberikan input, tidak menerima imbalan atas input yang diberikan, tetapi ikut menerima manfaat dari hasil pembangunan. Bentuk partisipasi masyarakat semacam ini dapat dijumpai pada petani yang bergotong royong memperbaiki saluran pengairan sawah. Namun ia tidak menerima imbalan atas tenaga yang ia berikan.
- Bentuk 3 adalah bentuk partisipasi masyarakat yang dapat diketahui dari indikasi keterlibatannya dalam memberikan input, menerima imbalan dari inputnya namun tidak menerima manfaat dari hasil pembangunan. Partisipasi masyarakat bentuk ini dapat dilihat pada pekerja bangunan rumah-rumah, hotel-hotel yang mewah, namun mereka tidak menikmati hasil pembangunan.
- Bentuk 4 adalah bentuk partisipasi masyarakat yang dapat diketahui dari indikasi keterlibatannya dalam menerima imbalan dan menikmati hasil pembangunan, walaupun tidak ikut dalam memberikan input. Partisipasi masyarakat bentuk ini terjadi dalam pola pembangunan yang birokratis.

- Bentuk 5 adalah bentuk partisipasi masyarakat yang dapat diketahui dari indikasi keterlibatannya dalam memberikan input, tetapi tidak menerima imbalan dan tidak menikmati hasil pembangunan. Partisipasi masyarakat bentuk ini adalah dilakukan oleh para donatur atau sponsor pembangunan.

### Tingkatan Partisipasi Masyarakat

Moynihan (2003) membagi partisipasi masyarakat menjadi tiga bagian tingkatan partisipasi berdasarkan akses masyarakat terhadap pengambilan keputusan dan masukan masyarakat yang menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan, yaitu: 1) Semu; 2) Parsial; dan 3) Penuh. Pada tingkat partisipasi semu, ada usaha untuk mewujudkan partisipasi masyarakat, walaupun partisipasi masyarakat masih bersifat simbolistis. Di tingkat ini keputusan yang diambil tidak mempertimbangkan sama sekali partisipasi masyarakat. Pada tingkat parsial terjadi konsultasi antara pelaksana pembangunan (pemerintah atau swasta) dengan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Namun sumbangsih dari masyarakat hanya sebagian bahkan sedikit yang dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan atau pelaksanaan pembangunan. Pada tingkat penuh terjadi interaksi antara pelaksana pembangunan (pemerintah atau swasta) dengan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Gambaran tingkat partisipasi masyarakat yang dikembangkan oleh Moynihan dapat dirangkumkan sebagai berikut:

Tabel 2.2: Tingkat Partisipasi Masyarakat Menurut Moynihan

Tingkat Partisipasi Masyarakat	Akses Masyarakat	
	Sempit	Luas
Semu	Keputusan dibuat oleh pelaksana pembangunan (pemerintah atau swasta) secara tidak transparan. Partisipasi masyarakat hanya simbolistis. Sama sekali tidak melibatkan masyarakat.	Keputusan dibuat oleh pelaksana pembangunan (pemerintah atau swasta) secara tidak transparan. Partisipasi masyarakat hanya simbolistis.
Parsial	Keputusan dibuat oleh pelaksana pembangunan (pemerintah atau swasta)	Keputusan dibuat oleh pelaksana pembangunan (pemerintah atau swasta)

Tingkat Partisipasi Masyarakat	Akses Masyarakat	
	Sempit	Luas
	dengan sedikit pengaruh dari masukan masyarakat. Masyarakat yang ikut berpartisipasi adalah masyarakat yang terpilih. Masyarakat lain tidak memiliki akses untuk ikut berpartisipasi dalam mengambil keputusan.	dengan sedikit pengaruh dari masukan masyarakat. Melalui proses diskusi yang terbatas dengan masyarakat. Masyarakat yang ikut berpartisipasi adalah masyarakat yang lebih luas daripada masyarakat yang terpilih.
Penuh	Keputusan dibuat oleh pelaksana pembangunan (pemerintah atau swasta) dengan masyarakat yang terpilih. Masyarakat lain tidak memiliki akses untuk ikut berpartisipasi dalam mengambil keputusan.	Keputusan dibuat oleh Pemerintah dengan pengaruh yang kuat dari masyarakat. Melalui proses diskusi yang intensif dengan masyarakat. Masyarakat yang tidak hanya yang terpilih tetapi lebih luas dan beragam.

Selanjutnya Wilcox (1994) mengembangkan bentuk lain dari tingkatan partisipasi masyarakat dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Menurutnya tingkat partisipasi masyarakat ditentukan oleh ketergantungan dari kondisi antara masyarakat dan Pemerintah mereka. Model tingkatan partisipasi masyarakat ini adalah: Model yang pertama adalah tingkatan partisipasi dalam pemberian informasi, yaitu masyarakat yang berpartisipasi hanya berperan utama sebagai pihak yang menerima informasi-informasi dari pihak pelaksana pembangunan, walaupun dalam kasus tertentu atau dalam kondisi keterpaksaan bisa melakukan reaksi menolak; Model kedua dalam tingkatan partisipasi adalah dalam hal konsultasi, dimana masyarakat memiliki hak untuk bertanya atau mengoreksi dalam perencanaan pembangunan masyarakat setempat walaupun dalam tingkatan mengadakan konsultasi; Model yang ketiga dari tingkatan partisipasi adalah dalam memutuskan bersama. Model dalam tingkatan ini lebih memberi hak dan kesempatan bagi masyarakat setempat untuk mengambil keputusan dalam hal persetujuan untuk membuat dan ketika melaksanakan proyek pembangunan; Model tingkatan partisipasi yang keempat adalah partisipasi dalam bertindak bersama. Pada tingkatan partisipasi ini, masyarakat secara penuh memperoleh

hak untuk bersama-sama merencanakan dan melaksanakan suatu proyek pembangunan di masyarakat setempat; Dan model tingkat partisipasi yang kelima adalah tingkatan partisipasi dalam dukungan terhadap inisiatif, yaitu masyarakatlah sebagai penginisiator dari keseluruhan proyek pembangunan masyarakat, mulai dari dialog wacana pembangunan, pemikiran, perencanaan, pendanaan dan akhirnya pada pelaksanaan atas pembangunan masyarakat yang bersangkutan.

Pemahaman atas model tingkatan partisipasi di atas, dalam hubungannya dengan lembaga pemerintahan dapat diaplikasikan sebagai berikut: Pada tingkat partisipasi masyarakat dalam keterlibatannya sebagai penerima informasi, masyarakat setempat hanya diberikan informasi mengenai kegiatan yang berlangsung. Masyarakat tidak memiliki pilihan terhadap kegiatan yang dilakukan. Pada tingkat partisipasi dalam konsultasi, Pemerintah dalam hal ini dapat melakukan beberapa langkah sebagai tahapan pelaksanaan pembaangunan dengan langkah-langkah sebagai berikut: mengkonsultasikan permasalahannya kepada masyarakat; kemudian pemerintah secara terbuka memberikan kesempatan pada masyarakat beberapa alternatif pilihan dalam rangka pembahasan konsep, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan; jika telah mencapai kesepakatan, maka pemerintah menyampaikan perencanaan pembanunan kepada masyarakat untuk memberi komentar, pendapat, aspirasi atau evaluasi tentang apakah proyek pembangunan tersebut sesuai dengan tujuan pembangunan masyarakat setempat; dan pada akhirnya, pemerintah mulai mempertimbangkan komentar-komentar tersebut untuk dijadikan acuan dan masukan untuk mengambil keputusan. Apabila pada tingkatan ini telah ada kesepakatan, maka pemerintah bisa melangkah lebih lanjut ke model tingkatan partisipasi masyarakat dalam memutuskan bersama dalam hal perencanaan dan pelaksanaannya. Dalam segmentasi di tingkatan ini, pemerintah dapat memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menentukan pilihan-pilihan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut, namun pada model tingkatan ini, pemerintah dapat memberi kesempatan pada masyarakat untuk menentukan diri sendiri agar pemerintah bisa

melaksanakan pembangunan yang dimaksud walaupun tanpa adanya pembagian tanggung jawab selama berlangsungnya kegiatan pembangunan masyarakat tersebut. Jika segala hal tentang keputusan proyek pembangunan telah disepakai bersama, maka pemerintah dapat melanjutkan ke tingkatan partisipasi masyarakat untuk melakukan tindakan atau pelaksanaan pembangunan bersama antara pemerintah dan masyarakat yang sepakat untuk melaksanakan proyek pembangunan tersebut bersama-sama. Dan akhirnya, pemerintah dapat memakai model partisipasi dengan model tingkatan partisipasi melalui pendekatan dukungan terhadap inisiatif masyarakat dibantu untuk membentuk dan melaksanakan pembangunan masyarakat setempat sesuai dengan aspirasi dan keinginan mereka terhadap kegiatan pembangunan yang dimaksud.

### **Penggerak Partisipasi Masyarakat**

Sebagaimana telah dijabarkan secara mendalam di atas bahwa pembangunan masyarakat yang berhasil adalah pembangunan masyarakat yang digerakkan oleh individu atau kelompok individu yang mempelopori, menggerakkan, dan menyebarluaskan proses pembangunan tersebut. Soekanto (1992:273; Anwas, 2013:44-45) menyatakan, pihak-pihak yang menghendaki perubahan tersebut disebut sebagai "*agent of social change*" (agen perubahan sosial), yaitu seseorang atau sekelompok orang yang memiliki kepercayaan sebagai pemimpin dalam suatu lembaga atau organisasi kemasyarakatan atau pemerintahan. Havelock (1973) menegaskan bahwa agen perubahan adalah orang berpotensi sebagai penggerak terlaksananya suatu perubahan sosial atau suatu inovasi yang terencana (Nasution, 1990:37) Dalam melaksanakannya, agen perubahan berperan sebagai mitra dari masyarakat dalam pembangunan untuk menyiapkan suatu perubahan-perubahan pada lembaga atau organisasi masyarakat dimana ia berada dengan cara mempengaruhi masyarakat melalui sistem yang teratur dan direncanakan. Ia merupakan individu atau kelompok orang yang mengadakan rekayasa sosial (*social engineering*) atau disebut sebagai perencanaan sosial (*social planning*) (Soekanto, 1992:273).

## Kualifikasi Penggerak Partisipasi Masyarakat

Seorang agen perubahan masyarakat adalah seorang pemimpin yang memiliki daya pengaruh pada seorang pribadi atau sekelompok masyarakat, dengan demikian ia akan mampu memberi informasi, pemahaman, ulasan, argumentasi yang dapat diterima oleh masyarakat dimana ia bekerja, dengan demikian ia memiliki potensi sebagai penggerak masyarakat untuk membuat perubahan dalam diri masyarakat setempat agar turut berpartisipasi dalam pembangunan mereka. Havelock (1970) menunjukkan beberapa kualifikasi atau karakteristik dari seorang agen perubahan yang baik, maka agen perubahan harus memiliki nilai-nilai dan sikap mental (*attitudes*) yang bisa dirasakan oleh orang disekitarnya, yaitu: Memiliki perhatian (*concern*) utama mengenai manfaat dari pembangunan bagi masyarakat setempat; Selanjutnya ia harus bisa menghargai nilai-nilai yang ada dari masyarakat setempat; Dengan demikian ia memiliki daya pengaruh pada masyarakat setempat untuk memiliki kepercayaan bahwa perubahan sosial terjadi tersebut harus menghasilkan suatu pembangunan yang memberikan hasil terbaik bagi masyarakat (mayoritas) setempat; Itulah sebabnya, seorang agen perubahan masyarakat dituntut untuk berprinsip bahwa masyarakat yang akan diubah menuju kesejahteraan melalui pembangunan tersebut adalah sesuai dengan kebutuhan, hal ini dapat dilakukan dengan memberi kepada anggota masyarakat atas hak untuk memahami mengapa perubahan perlu dan harus dilakukan (*rationale*) dan hak untuk berpartisipasi dalam memilih di antara alternatif cara-cara dan atas tujuan perubahan itu sendiri; Untuk keefektifannya, maka seorang agen perubahan masyarakat harus pula memiliki kekuatan pribadi, yakni tentang status atau identitas pribadinya sendiri dalam upayanya untuk menolong orang lain; Dan cara yang efektif adalah dengan menunjukkan rasa kepedulian (*concern*) yang kuat untuk membantu masyarakat dengan jalan toleransi atas perasaan orang lain; Oleh karena pembangunan masyarakat senantiasa terkait dengan lembaga pemerintahan, maka seorang agen perubahan masyarakat harus mampu menampilkan rasa hormat terhadap institusi-institusi



kelembagaan pemerintahan atau pada kelompok-kelompok lainnya yang ada di dalam masyarakat lokal sebagai pencerminan kepedulian terhadap kewajiban orang lain.

Sebab itu, seorang agen perubahan masyarakat harus memiliki ketrampilan intra-personal sebagai berikut (Nasution,1990:39-40): 1) Ketrampilan intra-personal intuitif, yaitu kemampuan untuk memberi arah tentang bagaimana mengembangkan dan memelihara hubungan antara agen perubahan masyarakat dengan orang-orang disekitarnya; 2) Ketrampilan intra-personal ekstrintif, yaitu kemampuan untuk pengelolaan masalah sosial tentang bagaimana membawa individu-individu ke suatu konsepsi mengenai kebutuhan dan prioritas mereka dalam hubungan dengan kebutuhan dan prioritas orang lain di sekitarnya; 3) Ketrampilan intra-personal konseling, yaitu kemampuan untuk memberi solusi tentang bagaimana mengatasi kesalahpahaman dan konflik yang terjadi diantara anggota masyarakat; 4) Ketrampilan intra-personal edukatif, yaitu kemampuan untuk mengadakan dan menciptakan suasana sosial tentang bagaimana membina jembatan nilai diantara semua anggota masyarakat; 5) Ketrampilan intra-personal komunikatif, yaitu kemampuan untuk mengkomunikasi segala yang ada dan terjadi dan bagaimana menyampaikan kepada orang lain agar turut mengambil bagian dalam pemberdayaan masyarakat untuk melaksanakan pembangunan; 6) Ketrampilan intra-personal perubahan, yaitu kemampuan untuk memberi arahan tentang bagaimana membina tim kerja sama (*collaborative teams*) dalam rangka menghadapi perubahan-perubahan sosial didalam masyarakat; 7) Ketrampilan intra-personal organisatoris, yaitu kemampuan untuk memahami dan menyampaikan bagaimana mengorganisir dan melaksanakan proyek-proyek pembangunan masyarakat yang membawa perubahan sosial; 8) Ketrampilan intra-personal keilmuan, yaitu kemampuan untuk memberi pengarahan tentang bagaimana menyampaikan kepada orang lain mengenai pengetahuan, nilai-nilai dan keterampilan yang dimilikinya; 9) Ketrampilan intra-personal potensial, yaitu kemampuan untuk memberi motivasi tentang bagaimana menyadarkan masyarakat pada potensi-potensi yang tersedia dari sumber-sumber (*resources*) mereka sendiri; dan 10)

Ketrampilan intra-personal konstruktif, yaitu kemampuan untuk memberi alternatif-alternatif tentang bagaimana mengembangkan keterbukaan masyarakat dalam rangka pemberdayaan sumber-sumber yang ada didalam diri masyarakat setempat, baik secara internal maupun eksternal.

## **Peranan Penggerak Partisipasi Masyarakat**

Oleh karena seorang agen perubahan masyarakat berfungsi sebagai pembawa perubahan di suatu masyarakat tertentu, maka ia memiliki peran sebagai penghubung suatu mata rantai komunikasi antara dua (atau lebih) dari sistem komunikasi sosial dari berbagai unsur anggota masyarakat perencana pembangunan yang ada dalam suatu masyarakat tersebut. Dari beberapa data para teoritis dan praktisi pembangunan masyarakat dapatlah dirangkumkan beberapa peranan utama dari agen perubahan, antar lain (Nasution, 2004; Soleh, 2014; Sedarmayanti, 2012; Theresia, dkk, 2014; Suharto, 2010) : Peranan utaman dari seorang agen perubahan masyarakat adalah harus memiliki kemampuan untuk berperan sebagai seorang katalisator, yaitu sebagai pihak yang mampu menyediakan tempat terjadinya suatu sinergi dari semua pihak penggerak masyarakat yang terlibat dalam pembangunan, sehingga memudahkan terjadinya interaksi dan komunikasi di antara para penggerak masyarakat lainnya sehingga tertarik dan tertkait dalam perubahan untuk pembangunan masyarakat yang sedang berlangsung; Peranan kedua dari seorang agen perubahan masyarakat adalah seorang pribadi yang memiliki kapasitas sebagai pemberi solusi dalam pemecahan problema sosial masyarakat yang terjadi baik ketika waktu perencanaan, sedang dalam pelaksanaan program, atau pasca penyelesaian program. Disinilah letak kepentingan seorang agen perubahan masyarakat amat dibutuhkan sebagai pengarah, penengah dan pencetus solusi, karena pembangunan dan pemberdayaan masyarakat melibatkan berbagai macam karakteristik individu yang memiliki perbedaan sosial, edukasi maupun kemampuan intelektual; Dan peranan ketiga dari seorang agen perubahan masyarakat adalah seorang pribadi yang memiliki kapasitas sebagai

pemrakasa dari suatu proses perubahan masyarakat yang bersangkutan, yaitu dengan jalan membantu setiap langkah proses pelaksanaan program-program pembedayaan, penyebaran informasi yang inovatif, serta memberi petunjuk mengenai bagaimana mengenali dan merumuskan kebutuhan, mendiagnosa permasalahan dan menentukan tujuan, mendapatkan sumber-sumber yang relevan, atau menciptakan pemecahan masalah, dan menyesuaikan dan merencanakan pentahapan pemecahan masalah.

Dengan kata lain, seorang agen perubahan masyarakat memiliki peranan yang strategis sebagai penghubung (*linker*) antara sumber-sumber yang diperlukan untuk memecahkan masalah yang dihadapi dengan kepentingan masyarakat.

## **Peranan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan Masyarakat**

Suatu kenyataan yang tidak mungkin terhindarkan dan diingkari oleh negara manapun berkenaan dengan pembangunan masyarakat di suatu negara adalah adanya realita problema kemajuan dari hasil pembangunan masyarakat. Problema pembangunan masyarakat yang seringkali muncul ke atas permukaan adalah pembangunan yang selama ini dicapai melalui label-label pembangunan, entah label industrialisasi, modernisasi, perencanaan pembangunan otonomi, pembangunan berbasis inovasi, dan lain sebagainya, namun dalam kenyataannya dalam proses pembangunannya, masyarakat desa senantiasa mendapat porsi pembangunan ekonomi masyarakat yang tidak seimbang atau tertinggal dibandingkan dengan proses pembangunan yang terjadi di kota-kota besar. Walaupun ketertinggalan dan ketimpangan pembangunan ekonomi masyarakat desa dengan pembangan ekonomi di perkotaan tidaklah mengandung arti bahwa masyarakat perdesaan tidak mengalami pertumbuhan ekonomi, namun lebih bermakna dalam hal tingkat perbedaan kecepatan pertumbuhan ekonomi masyarakatnya. Namun demikian, problema pembangunan masyarakat

seperti ini amat penting dan *urgent* untuk ditengarahi, karena jika tidak diatasi dengan segera dan seefektif mungkin, maka tidaklah mustahil pembangunan masyarakat tersebut justru akan menciptakan problema-problema sosial yang lebih luas dan akan memiliki potensi untuk memicu sikap kontra-produktif dari masyarakat yang akhirnya berpotensi yang merugikan bahkan menjatuhkan masyarakat desa yang bersangkutan. Dengan kata lain pembangunan masyarakat tersebut akan menjadi seperti suatu bom waktu bagi pembangunan masyarakat itu sendiri.

Michael Lippton (1977) menyebut fenomena dilema pembangunan masyarakat sebagaimana telah dibahas secara komprehensif di atas sebagai suatu *urban bias*, yaitu suatu kondisi partisipasi dalam pembangunan masyarakat yang semu terhadap suatu pembangunan masyarakat yang berpotensi menimbun masalah-masalah potensial konflik masyarakat dari akibat suatu pembangunan masyarakat yang tidak terkontrol secara baik tersebut. Atau oleh Robert Chamber (1979), kondisi ini digambarkannya sebagai masyarakat desa dalam pembangunan yang pincang atau *invalid*. Karena masyarakat tersebut disadari atau tidak telah menjadi korban pemutarbalikan peran pembangunan masyarakat, yaitu dimana pihak *outsider* masyarakat desa yang tidak memiliki peran apapun di masyarakat internal desa justru mendapatkan manfaat yang maksimal dari pembangunan (*the last becomes the first, the first becomes the last*). Kondisi ini diuraikannya sebagai rekayasa sosial melalui bias pembangunan, antara lain; bias ruang, dimana masyarakat kota lebih diuntungkan; bias proyek, dimana pihak luar lebih diuntungkan; bias personal, dimana masyarakat desa hanya sebagai obyek; bias musim kering, dimana kondisi alam sebagai alasan eksploitasi; bias diplomatis, dimana kekuatan pemerintah menjadi acuan; bias profesional, dimana hanya orang-orang profesional yang dianggap mengetahui lebih tentang desa dan masyarakatnya.

Terjadinya bias-bias pembangunan sebagaimana diutarakan dalam bab ini membantu kita untuk menyadari lebih komprehensif tentang kenyataan adanya tantangan-tantangan sosial ketika

melakukan pemberdayaan masyarakat. Tantangan-tantangan sosial tersebut antara lain: Tantangan dari paradigma pikir masyarakat yang terobsesi bahwa dimensi rasional dari suatu pembangunan memiliki nilai yang lebih tinggi dibanding dengan dimensi moralitas, dimensi ekonomi atau material lebih utama dibanding dengan dimensi sosial; Tantangan dari paradigma konsep pembangunan yang beranggapan bahwa model pendekatan pembangunan yang dijalankan dari pihak atas lebih dapat berjalan (berhasil) ketimbang yang dari pihak bawah (masyarakat), aspirasi dari pihak luar lebih efektif ketimbang yang dari arus bawah (masyarakat). Sebagai efeknya adalah pembangunan masyarakat menyepelkan kondisi faktual kehidupan sosial masyarakat lokal; Tantangan dari paradigma modal pembangunan yang menganggap bahwa masyarakat desa lebih membutuhkan bantuan ekonomi atau material daripada bantuan pengetahuan atau pendidikan untuk peningkatan ketrampilan-ketrampilan teknis-praktis maupun ketrampilan manajerial. Sebagai konsekuensi paradigma seperti ini acapkali pembangunan masyarakat desa dianggap sebagai pemborosan sumber daya ekonomi belaka, karena penilaian kemajuan pembangunan hanya dikukur dari sudut variable ekonomi bukan pada kemajuan ketrampilan masyarakatnya yang mampu untuk mandiri dalam membangun diri mereka sendiri; Tantangan dari paradigma sarana pembangunan yang lebih mempercayai teknologi modern atau dari luar negeri atau yang canggih sebagai solusi yang harus dipakai atau dimiliki, sehingga tanpa disadari telah memunahkan teknologi-teknologi tradisional atau lokal yang sebenarnya lebih efektif karena sesuai dengan kondisi alam dan kondisi sosial masyarakat setempat; Adanya tantangan dari paradigma nilai kelembagaan lokal yang beranggapan bahwa lembaga-lembaga yang sudah ada di masyarakat, seperti LKMD atau Kelompok-Kelompok Tani kurang berpotensi bahkan dianggap sebagai lembaga yang kontra-pembangunan. Walaupun tidaklah dapat dipungkiri memang sebagian besar seperti demikian keadaan lembaga-lembaga yang ada di masyarakat, namun apabila lembaga-lembaga ini tidak dilengkapi maka justru akan menjadi penghambat dalam proses partisipasi masyarakat. Sebaliknya jika lembaga-lembaga masyarakat ini dilengkapi dengan pendidikan



atau pengetahuan ketrampilan-ketrampilan maka akan menjadi modal sosial yang berpotensi dalam pemberdayaan masyarakat tersebut; Tantangan dari paradigma konsep naluri masyarakat yang menganggap bahwa masyarakat desa adalah masyarakat lapisan bawah. Dan oleh karena masyarakat bahwa maka masyarakat desa adalah masyarakat yang tidak dapat memahami apa yang mereka butuhkan yang terbaik bagi diri mereka, sebab itu mereka harus dituntun secara birokratis, *top-down*. Hal ini terdeteksi melalui program Inpres Desa Tertinggal (IDT) dari pemerintah. Walaupun sejatinya program IDT bermaksud baik, namun oleh karena memiliki paradigma yang keliru terhadap naluri masyarakat lokal, maka program IDT hanya mendikte masyarakat dengan sama sekali tidak memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memilih cara atau metode yang sesuai dengan kondisi lokal. Sebagai akibatnya, program IDT lebih banyak terjungkal dan hanya menjadi ajang konspirasi dan kampanye politik masyarakat; Tantangan dari paradigma paternalistik pembangunan yang menempatkan masyarakat miskin, entah individu atau kelompok individu, sebagai masyarakat yang bodoh dan malas. Maka sebagai akibatnya, pembangunan masyarakat dipandang sebagai pembangunan yang bersifat bantuan sosial (*charity*), bukan sebagai pembangunan yang bertujuan untuk membangun kedaulatan ekonomi masyarakat; Tantangan dari paradigma *cast on return* atau keuntungan timbal-balik ekonomi yang mempertimbangkan bahwa investasi modal kedalam pembangunan masyarakat desa merupakan investasi jangka panjang dan berisiko tinggi, karena sektor pertanian dan sektor-sektor produksi dari desa adalah sektor-sektor ekonomi tradisional; Tantangan dari paradigma efisiensi pembangunan yang mengukur pertumbuhan pembangunan masyarakat hanya berdasarkan seberapa jauh investasi yang ditanam akan mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang maksimal, misalnya melalui ICOR. Efek secara tidak langsung dan laten dari paradigma ini adalah terjadinya pembangunan yang *unsustainable*, karena lebih menekankan pembangunan yang bersifat teknis-produktif, sehingga mengabaikan nilai-nilai sosial budaya dan lingkungan alam setempat; Dan tantangan dari paradigma akses sumber dana yang kurang pro-rakyat sehingga masyarakat desa kurang



mendapat akses yang lebih mudah untuk mendapatkan dana dari sektor perbankan. Walaupun hari ini hampir di setiap desa sudah memiliki perbankan sendiri dan pemerintah telah mengencangkan program-program dana UKM, namun dilapangan masih tercecceh kebijakan-kebijakan yang kurang konduktif yang dipicu dari tingkat prosedur birokrasi perbankan serta kurangnya pengetahuan masyarakat tentang sistem perbankan. Sebagai akibatnya, mayoritas penduduk dari masyarakat desa di Indonesia memilih melakukan urbanisasi sosial maupun ekonomi.

Dari pemahaman tersebut, maka dapatlah ditekankan bahwa pemberdayaan masyarakat berarti suatu upaya yang disengaja dan terencana untuk meningkatkan martabat dan harkat masyarakat melalui dan sekaligus menggunakan potensi masyarakat tersebut. Karena pemberdayaan masyarakat adalah suatu konsep pembangunan ekonomi yang mencakup pembangunan sosial budaya masyarakat yang harus merefleksikan paradigma pembangunan masyarakat yang berorientasi kepada pembangunan masyarakat yang berorientasi pada *people-centered*, pembangunan masyarakat yang dijalankan dari *participatory* masyarakat setempat, dan suatu implementasi pembangunan masyarakat yang mampu meningkatkan daya yang mendorong adanya *empowering* bagi semua anggota masyarakat, dan suatu pembangunan masyarakat yang *sustainable* sehingga mampu menyediakan ketersediaan sumber daya alam yang cukup dan memadai bagi generasi mendatang.