

**IMPLEMENTASI PENDEKATAN PARTISIPATIF
DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PEDESAAN
DI DESA SAMAULUE KABUPATEN PINRANG**

*THE IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY APPROACH IN RURAL
INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AT VILLAGE OF SAMAULUE
PINRANG REGENCY*

SUDARMONO



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
M A K A S S A R
2 0 0 7**

**IMPLEMENTASI PENDEKATAN PARTISIPATIF
DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PEDESAAN
DI DESA SAMAULUE KABUPATEN PINRANG**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Administrasi Pembangunan

Konsentrasi

Pemerintahan Daerah

SUDARMONO

kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
M A K A S S A R
2 0 0 7**

PRAKATA

Puji syukur tiada henti-hentinya kami panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Semesta Alam, yang senantiasa melimpahkan segenap RahmatNya hingga kami (akhirnya) dapat menyelesaikan tesis ini.

Gagasan untuk mengangkat permasalahan ini tidak lain karena keprihatinan penulis melihat fenomena eforia pemberdayaan masyarakat yang malah dimanfaatkan oleh elit pemerintah daerah setempat dalam mengangkat popularitasnya sebagai “malaikat penyelamat”, namun jauh dilubuk keprihatinan sang jelata tersimpan harapan yang tidak mendapat tempat di hati si pemimpin.

Tidak sedikit kendala yang penulis hadapi, namun tidak sedikit pula pihak yang dengan tulus membantu penulis, hingga tesis ini selesai. Dalam kesempatan ini, ijinkan penulis menghaturkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Ayahanda dan Ibunda penulis yang selalu memberikan dorongan moril kepada penulis; Rahayu Widyastuti, SE.Ak atas kesetiaannya mendampingi penulis; segenap kerabat di Pinrang dan Bandung, terima kasih doanya; Dr. Hasrat Arief Saleh, MS. Selaku Ketua Komisi Penasihat dan Dr. Suratman, M.Si, selaku Sekretaris Komisi Penasihat atas bantuan dan bimbingan yang telah diberikan mulai dari mengembangkan minat terhadap penelitian ini hingga selesainya tesis ini. Terima kasih juga tak lupa kami sampaikan kepada Seluruh rekan-rekan di MPD-UH Angkatan VIII, rekan-rekan purna praja STPDN, “Bhinneka

Nara Eka Bhakti..”, serta adindaku tersayang, Ifah dengan Rahim, Hj. Anti dengan Cunding, Atto’, Emma, Emmi dan Esse.

Akhir kata, terima kasih atas segala perhatian, mohon maaf atas segenap kekurangan. Tidak banyak yang dapat kami persembahkan bagi semua pihak yang telah membantu penulis, hanya doa yang dapat penulis panjatkan, kiranya Allah SWT senantiasa menuntun kita kepada keridhoannya, Amien.

Makassar, 24 November 2007

SUDARMONO

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	9
II. TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Implementasi	10
B. Partisipasi Masyarakat	14
C. Pemberdayaan Masyarakat	18
D. Pembangunan Pedesaan	23
E. Pendekatan Pembangunan Berbasis Masyarakat	25
F. Kerangka Konseptual	28
III. METODOLOGI PENELITIAN	32
A. Jenis dan Desain Penelitian	32
B. Lokasi dan Waktu Penelitian	32

C.	Jenis dan Sumber Data	33
D.	Populasi Sampel	34
E.	Teknik Pengumpulan Data	35
F.	Analisis Data	36
G.	Definisi Operasional	38
IV.	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	41
A.	Deskripsi Lokasi Penelitian	41
	1. Gambaran Umum Kabupaten Pinrang	41
	2. Deskripsi Kecamatan Lanrisang	52
	3. Deskripsi Desa Samaulue	56
B.	Deskripsi Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur Pedesaan Di Desa Samaulue	62
	1. Pelaksanaan Program P2D di Desa Samaulue	62
	2. Penerapan Perda Kabupaten Pinrang No. 10 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Pembangunan Partisipatif	69
C.	Pengelolaan Pembangunan Infrastruktur di Desa Samaulue	73
	1. Tahap Sosialisasi	73
	2. Tahap Perencanaan Pembangunan	80
	3. Tahap Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur	107
	4. Tahap Pemantauan dan Evaluasi	120
D.	Faktor-faktor yang menghambat implementasi Pendekatan Partisipatif dalam Pembangunan Infrastruktur Pedesaan	129
	1. Penerapan Kebijakan yang Tidak Fleksibel terhadap Kondisi Masyarakat Desa Samaulue	129

2. Perbedaan Persepsi di dalam Masyarakat Desa Samaulue mengenai Tujuan Pembangunan Desa Samaulue	133
3. Lemahnya Koordinasi Internal Pemerintah Desa	135
V. KESIMPULAN DAN SARAN	140
A. Kesimpulan	140
B. Saran	142
DAFTAR PUSTAKA	146
Lampiran	

ABSTRAK

SUDARMONO. *Implementasi Pendekatan Partisipatif Dalam Pembangunan Infrastruktur Pedesaan di Desa Samaulue Kabupaten Pinrang (dibimbing oleh Hasrat Arief Saleh dan Suratman).*

Penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis implementasi pendekatan partisipatif dalam pembangunan infrastruktur pedesaan di Desa Samaulue Kecamatan Lanrisang dan untuk (2) mengetahui faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur di Desa Samaulue.

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kuantitatif. Penelitian dilaksanakan di Desa Samaulue,. Sampel ditentukan dengan menggunakan purposive sampling. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, pengisian kuisioner dan dokumen. Wawancara dilakukan dengan informan memiliki pengalaman pribadi atau terlibat langsung dalam pelaksanaan pembangunan di Desa Samaulue. Analisis data menggunakan analisis kualitatif dan didukung dengan data analisis deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi pendekatan partisipatif dalam pembangunan infrastruktur pedesaan di Desa Samaulue Kecamatan Lanrisang secara umum belum terlaksana dengan baik. Sosialisasi mengenai pembangunan desa sebagian terlaksana dengan baik. Namun disisi lain, kegiatan sosialisasi belum mampu menciptakan persepsi yang sama di tengah masyarakat Desa Samaulue. Pada tahap perencanaan, masyarakat Desa Samaulue cukup antusias mengikuti kegiatan. Pada tahap pelaksanaan pembangunan, masyarakat hanya terlibat pada awal pelaksanaan kegiatan pembangunan. Pada tahap pemantauan dan evaluasi, masyarakat tidak terlalu memperdulikan tahapan ini. Faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat Desa Samaulue Kecamatan Lanrisang dalam pembangunan infrastruktur pedesaan adalah (a) Penerapan Kebijakan yang tidak fleksibel terhadap kondisi masyarakat Desa Samaulue; (b) Perbedaan persepsi terhadap tujuan pembangunan Desa samaulue di dalam masyarakat Desa Samaulue; serta (c) Lemahnya koordinasi internal antara Kepala Desa Samaulue dengan Perangkat desa yang lain.

ABSTRACT

SUDARMONO. *The Implementation of Participatory Approach in Rural Infrastructure Development in Village of Samaulue, Sub District of Larrisang, Regency of Pinrang* (supervised by Hasrat Arief Saleh and Suratman).

This research aimed to (1) analyze the implementation of participatory approach in rural infrastructure development in Village of Samaulue, Regency of Pinrang and to (2) find out inhibiting factors of the citizen participation in infrastructure development in Samaulue Village .

This research is descriptive research with quantitative approach. The research was carried out in Samaulue Village. The sample was selected using Purposive Sampling. Datas were collected through interviewing, observation, questionnaire and documentation. Interviewing was done to the informans whose personal experiences of involved directly in Village of Samaulue rural infrastructure development. Data was qualitatively analyzed and supporting by descriptive analyzing data.

The result of research shows that the implementation of participatory approach in rural infrastructure development in Village of Samaulue, Regency of Pinrang generally didn't running well. The socialization of development affairs didn't running well. In planning phase, citizen of Samaulue village mostly payed enough attention to be involved. In execution phase, citizen only involved at the beginning. Their participation didn't running well, however it's should need additional labor from outside of Samaulue village. As well as the execution, the monitoring and evaluating phase, citizen was indifferent of it. The obstacles that constraint the citizen participation are (a) the policy implementation which didn't flexible against the condition of Samaulue citizen; (b) The perception difference to the development goals in the middle of citizen; and (c) The weakness of internal coordination between Head of Samaulue village and his staffs.

DAFTAR TABEL

No		Hal
1	Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Pinrang Tahun 2006	43
2	Mata Pencaharian Penduduk Kabupaten Pinrang Tahun 2006	44
3	Persentase PDRB Persektor Tahun 2006	45
4	Perkembangan PDRB Kabupaten Pinrang Tahun 2002 – 2006	45
5	Laju Pertumbuhan Ekonomi menurut lapangan usaha Kabupaten Pinrang atas dasar harga berlaku dan harga konstan Tahun 2002 – 2006	46
6	PDRB Perkapita atas dasar Harga Berlaku dan Harga Konstan Kabupaten Pinrang Tahun 2002 s/d 2006	47
7	Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Kecamatan Lanrisang Tahun 2006	55
8	Penduduk Desa Samaulue dirinci menurut Jenis Kelamin Tahun 2006	58
9	Penduduk Desa Samaulue dirinci menurut Klasifikasi Usia Tahun 2006	59
10	Penduduk Desa Samaulue menurut Tingkat Pendidikan Tahun 2006	60
11	Keterlibatan masyarakat Desa Samaulue dalam sosialisasi kegiatan pembangunan infrastruktur desa	76
12	Pemahaman masyarakat akan pentingnya peran mereka dalam pembangunan Desa Samaulue	78
13	Rekapitulasi Daftar Usulan Program Desa Samaulue Tahun 2007	88

14	Keterlibatan masyarakat Desa Samaulue dalam perencanaan dan penyusunan rencana kegiatan pembangunan di tingkat desa	89
15	Rekapitulasi Daftar Pendek (<i>Short List</i>) usulan Desa / Kelurahan Hasil UDKP Kecamatan Lanrisang	103
16	Partisipasi masyarakat Desa Samaulue dalam mengusulkan hasil musbangdes untuk diprioritaskan dalam UDKP di tingkat Kecamatan Lanrisang	104
17	Keterlibatan masyarakat Desa Samaulue dalam pelaksanaan pembangunan konstruksi fisik infrastruktur	114
18	Peran pemerintah Desa Samaulue untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur di Desa Samaulue	118
19	Keterlibatan masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan program pembangunan	124
20	Persepsi masyarakat mengenai tanggapan atas pengaduannya	127
21	Penerapan Perda No. 10 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Pembangunan Partisipatif di Desa Samaulue	131
22	Tingkat koordinasi internal antara Kepala Desa Samaulue dengan Perangkat desa yang lain	137

DAFTAR GAMBAR

No.		Hal.
1.	Kerangka Konseptual	31
2.	Peta Administratif Kabupaten Pinrang	42

DAFTAR LAMPIRAN

1. Pedoman Wawancara
2. Kuisisioner
3. Peraturan Daerah Kabupaten Pinrang Nomor 10 Tahun 2003
Tentang Pengelolaan Pembangunan Partisipatif
Kabupaten Pinrang

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana tercermin sejak UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintah daerah. Kebijakan tersebut juga menuntut berbagai perubahan dalam sistem pengelolaan pemerintahan. Salah satu perubahan tersebut adalah dalam sistem dan mekanisme perencanaan pembangunan nasional yang lebih bersifat desentralistik.

Sesuai dengan perubahan tersebut saat ini telah dihasilkan suatu perundang-undangan, yaitu UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Hal ini secara umum bertujuan untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan adanya suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang lebih demokratis, desentralistik, sinergis, komprehensif dan berkesinambungan.

Proses perencanaan dan pengambilan keputusan dalam program pembangunan kerap kali dilakukan dari atas ke bawah (*top down*). Pendekatan ini kemudian diubah dan dikembangkan dengan menempatkan masyarakat sebagai pihak utama atau pusat pengembangan (*bottom up*). Pendekatan tersebut lebih bersifat memberdayakan masyarakat, yaitu model “pemberdayaan masyarakat”.

Dasar proses pemberdayaan masyarakat adalah pengalaman dan pengetahuan masyarakat tentang keberadaannya yang sangat luas dan kemauan mereka untuk menjadi lebih baik. Proses ini bertitik tolak untuk memandirikan masyarakat agar dapat meningkatkan taraf hidupnya, menggunakan dan mengakses sumber daya setempat sebaik mungkin, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia.

Pemberdayaan masyarakat adalah proses yang berjalan terus menerus dalam meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat serta meningkatkan taraf hidupnya. Dalam proses tersebut masyarakat bersama-sama:

1. Mengidentifikasi dan mengkaji permasalahan dan potensinya.
2. Menyusun rencana kegiatan kelompok berdasarkan hasil kajian.
3. Menerapkan rencana tersebut
4. Secara terus menerus memantau dan mengkaji proses dan hasil kegiatannya (Adimihardja:2004)

Pemberdayaan masyarakat kerap kali dilakukan melalui pendekatan kelompok dimana anggota kelompok bekerja sama dan berbagi pengalaman dan pengetahuannya.

Salah satu implementasi keterlibatan masyarakat adalah perencanaan partisipatif. Perencanaan partisipatif adalah suatu tahap proses pemberdayaan masyarakat yang dimulai dengan kajian keadaan pedesaan secara partisipatif yang didapat dari informasi yang dikumpulkan. Perencanaan partisipatif bermanfaat bagi masyarakat untuk

mengarahkan kegiatan atau program kerja mereka dan juga untuk mengukur keberhasilan kegiatan atau program tersebut. Kalau masyarakat sendiri berpartisipasi dalam melaksanakan proses perencanaan secara partisipatif, maka kegiatan selanjutnya dilaksanakan atas kemauan masyarakat sendiri sehingga akan menjadi salah satu faktor yang sangat mempengaruhi kesuksesan pelaksanaannya.

Pelaksanaan pembangunan masih dihadapkan pada perkembangan kehidupan sosial ekonomi masyarakat desa yang relatif tertinggal. Pada saat bersamaan, tuntutan pemberdayaan masyarakat agar mewarnai program pembangunan juga menjadi ketat, sehingga pemerintah menjalankan program yang berpihak kepada masyarakat yang dijiwai semangat pemberdayaan. Sementara itu problem terbesar di perdesaan adalah terbatasnya ketersediaan sarana dan prasarana sosial ekonomi paling dasar yaitu prasarana transportasi (jalan, jembatan), air bersih serta pendukung produksi (saluran irigasi tersier).

Dengan kondisi tersebut, maka dimunculkanlah beberapa program-program pemerintah. Salah satu yang paling berkaitan dengan pengembangan infrastruktur desa adalah Program Pengembangan Prasarana Perdesaan (P2D). Program P2D adalah program yang dilaksanakan dalam penyediaan pengembangan prasarana perdesaan.

Program P2D menerapkan pendekatan partisipatif (*participative proces*) jika dilihat dari mekanisme pelaksanaannya. Mekanisme pelaksanaan program P2D melibatkan partisipasi aktif masyarakat yang

dimulai dari proses sosialisasi, pengambilan keputusan mengenai apa yang akan dibangun, perencanaan program, pelaksanaan program, pemanfaatan dan pemeliharaan hasil kegiatan, pemantauan kegiatan. Dengan adanya program ini diharapkan dapat memberdayakan masyarakat, mengurangi kemiskinan di perdesaan, meningkatkan kemampuan masyarakat dan kelembagaan masyarakat dalam mengelola pembangunan, menciptakan lapangan kerja, menyediakan prasarana perdesaan, memperkuat kemampuan aparat dalam memfasilitasi masyarakat dalam pengelolaan pembangunan.

Desa Samaulue merupakan salah satu desa yang terdapat di Kecamatan Lanrisang Kabupaten Pinrang. Program Pengembangan Prasarana Perdesan (P2D) di Desa Samaulue Kecamatan Lanrisang, dimulai sejak tahun 2000 (sosialisasi dan perencanaan program). Peneliti memilih desa tersebut sebagai lokasi penelitian karena wilayahnya yang cukup luas dan representatif terhadap karakteristik wilayah pertanian Kabupaten Pinrang secara umum.

Kondisi geografis desa yang cukup luas menyebabkan munculnya wilayah-wilayah yang terisolasi. Hal itu juga akibat kurangnya sarana prasarana jalan, tingkat kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang rendah, sebagian besar masyarakatnya miskin serta kemampuan aparat dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan yang masih rendah. Pendekatan pembangunan di desa selama ini dilakukan melalui beberapa tahapan. Tahapan – tahapan tersebut terdiri atas tahap sosialisasi

program, tahap perencanaan, tahap pelaksanaan pembangunan prasarana, tahap pemanfaatan dan pemeliharaan, serta tahap pemantauan dan evaluasi.

Kondisi sosial ekonomi masyarakat pedesaan tersebut ditandai dengan rendahnya aktifitas perekonomian, kurangnya kesempatan kerja, yang mempengaruhi daya beli masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar, kurangnya sarana dan prasarana desa dan keterisolasian masyarakat desa. Rendahnya tingkat sosial ekonomi masyarakat pedesaan tersebut dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi rumah tangga atau masyarakat yang mempengaruhi kapasitas individu, keluarga dan kelompok masyarakat yang melakukan interaksi sosial dan proses produksi, struktur kegiatan ekonomi sektoral yang menjadi dasar lapangan usaha dan pendapatan rumah tangga atau masyarakat, potensi daya dukung regional yaitu sumber daya alam dan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat yang mendukung interaksi sosial dan jaringan kerja produksi dan pemasaran. Dengan kondisi ini dibutuhkan suatu program yang bersifat terpadu dalam bentuk penguatan potensi sosial ekonomi masyarakat di pedesaan.

Program ini merupakan salah satu upaya pemberdayaan masyarakat di Desa Samaulue, karena masyarakat diberi kesempatan yang besar untuk ikut aktif dalam implementasinya. Hasil pelaksanaan P2D antara lain telah tersedianya sarana dan prasarana desa terutama sarana jalan yang memungkinkan aksesibilitas dan mobilitas ekonomi

masyarakat makin meningkat. Agar sarana yang ada terpelihara dengan baik dan lestari, masyarakat setempat membentuk suatu kelompok tersendiri yang menangani pemeliharaan infrastruktur yang sudah ada.

Pendekatan yang dikembangkan dalam pemberdayaan masyarakat saat ini adalah pendekatan partisipatif. Partisipatif dapat diartikan sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa mengorbankan kepentingan dirinya sendiri dan juga merupakan dana yang dihemat sebagai sumbangan masyarakat desa terhadap pembangunan di desanya (Mubyarto, 1998). Hal ini seiring dengan bergesernya pendekatan pembangunan dari pendekatan dari atas yang sentralistik (*top down*) ke pendekatan berbasis masyarakat yang partisipatif (*bottom up*). Dalam pembangunan yang berbasis partisipatif pemerintah lebih banyak dituntut untuk menampakkan diri sebagai fasilitator atau pencipta iklim bagi perkembangan pembangunan yang kondusif dan tidak lagi menjadi pelaku langsung dalam pembangunan. Dalam kaitan dengan program pembangunan, masyarakatlah yang merencanakan kegiatan, menentukan kegiatan, melaksanakan kegiatan, mengevaluasi dan menilai kegiatan, menikmati dan mengembangkan hasil serta menjaga kelestarian program (Ndraha, 1987: 103-104).

Pendekatan partisipatif dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur pedesaan telah disadari sebagai suatu pendekatan yang harus dikedepankan. Namun kenyataan di lapangan masih ditemui

berbagai kendala seperti pemanfaatan sumber daya lokal dilokasi pelaksanaan proyek, pelibatan masyarakat lokal tidak optimal, kurangnya koordinasi antara pelaku utama, kurang berfungsinya pemantauan dalam pelaksanaan, tidak transparannya pelaksanaan di lapangan, prasarana yang sudah dibangun tidak terpelihara dengan baik.

Faktor lain yang cukup berpengaruh terhadap keberhasilan suatu program pembangunan infrastruktur pedesaan adalah faktor kepemimpinan kepala desa. Kepala desa memiliki kewenangan yang besar dan legitimasi yang kuat dalam konteks pemerintahan desa karena ia dipilih langsung oleh masyarakat. Di desa Samaulue, kepala desa masih memegang peran yang penting. Selain itu, dukungan masyarakat Desa Samaulue terhadap kepala desanya cukup besar karena dianggap memiliki akses yang kuat dengan pimpinan di pemerintahan Kabupaten Pinrang dan di Kecamatan Lanrisang. Persoalan baru kemudian muncul ketika adanya anggapan bahwa cukuplah kepala desa yang mengatur urusan pembangunan desa, sehingga partisipasi masyarakat tetap bergantung pada kepala desa.

Sementara itu, kebijakan Perda Kabupaten Pinrang No. 10 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Pembangunan Partisipatif belum tersosialisasi secara efektif, sehingga memunculkan anggapan yang beragam tentang pengelolaan pembangunan desa. Hanya sebagian kecil masyarakat di Desa Samaulue yang mengerti dan memahami pesan yang terkandung dalam perda tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi pendekatan partisipatif dalam pembangunan infrastruktur pedesaan di Desa Samaulue Kecamatan Lanrisang?
2. Faktor apa saja yang menghambat partisipasi masyarakat Desa Samaulue Kecamatan Lanrisang dalam pembangunan infrastruktur pedesaan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis implementasi pendekatan partisipatif dalam pembangunan infrastruktur pedesaan di Desa Samaulue Kecamatan Lanrisang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat Desa Samaulue Kecamatan Lanrisang dalam pembangunan infrastruktur pedesaan.

D. Kegunaan penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi informasi balik dalam mengkaji program-program pembangunan yang mengutamakan partisipasi masyarakat.
2. Secara akademis, diharapkan menjadi bahan referensi dan informasi bagi mereka yang ingin mendalami dan meneliti lebih lanjut tentang penerapan pendekatan partisipatif dalam pembangunan.

B A B II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Implementasi

Pentingnya partisipasi dalam konteks *good governance* merupakan justifikasi program-program pembangunan saat ini. Dalam berbagai wujudnya, kebijakan publik dapat berupa program-program pembangunan sebagaimana dikatakan oleh Harold Lasswell dan Abraham Kaplan dalam Mifta Thoha (1992: 48), bahwa kebijakan dapat dirumuskan sebagai suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika. Dalam konteks sistem kebijaksanaan negara Indonesia sendiri, program-program pembangunan termasuk di dalam klasifikasi Manajemen Analisa dan Perumusan Kebijaksanaan (Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja, 1998: 71). Sementara Implementasi menurut Salusu (1996: 409) adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul suatu keputusan, atau dengan kata lain sebagai operasionalisasi dari berbagai aktifitas guna mencapai sasaran tertentu.

Van Meter dan Van Horn (dalam Syahrani, 2000: 63) merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Mazmanian dan Sabatier (Syahrani, 2000: 62) menjelaskan bahwa implementasi adalah kegiatan yang dilakukan sesudah disahkan pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk

mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat (dampak nyata dalam masyarakat atau kejadian-kejadian). Jadi secara singkat bisa dikatakan bahwa implementasi itu sebetulnya adalah cara-cara bagaimana tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran sebagaimana yang termuat dalam kebijaksanaan negara diwujudkan.

Selain itu, Abdullah (1985) mengatakan bahwa dalam proses implementasi kebijaksanaan sekurang-kurangnya terdapat 3 unsur yang mutlak penting, yaitu: (1) adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan, (2) *target group*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan, dan (3) unsur pelaksana, baik organisasi maupun perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam proses implementasi tersebut.

Warwich (1975) dalam Abdullah (1985: 101) menyatakan bahwa pada tahap implementasi berbagai kekuatan akan berpengaruh baik faktor yang mendorong atau memperlancar maupun kekuatan yang menghambat atau memacetkan program. Dalam kondisi yang menyebabkan keberhasilan suatu kebijaksanaan (faktor pendorong) mencapai sasaran disebut "*facilitating conditions*", yang terdiri dari (1) komitmen pimpinan politik, (2) kemampuan organisasi, (3) komitmen para pelaksana, (4) dukungan dari kelompok kepentingan (partisipasi). Sedangkan faktor atau kondisi yang menghambat pencapaian program disebut "*impending conditions*" yang meliputi (1) banyaknya aktor yang

terlibat, (2) terdapat komitmen atau loyalitas ganda, (3) kerumitan yang melekat pada proyek itu sendiri (*instrinsic complexity*), dan (4) jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak, dan berbagai faktor lain serta masalah waktu dan perubahan kepemimpinan.

Hasil penelitian Nur (2003), menunjukkan bahwa implementasi program Pengembangan Prasarana Perdesaan (P2D) di Kecamatan Mattiro Sompe Kabupaten Pinrang secara umum belum terlaksana dengan baik, meskipun semua fase-fase yang harus dilalui sudah terlaksana dengan melibatkan masyarakat lokal. Namun salah satu fase belum terlaksana dengan baik yakni pada fase pembentukan kelompok pemanfaatan dan pemelihara tidak dilengkapi dengan program kerja.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah proses penerapan kebijakan yang meliputi sosialisasi program, tahap perencanaan, tahap pelaksanaan pembangunan prasarana, tahap pemanfaatan dan pemeliharaan serta tahap pemantauan dan evaluasi. Dalam implementasi suatu program dipengaruhi oleh berbagai macam faktor, baik faktor pendukung maupun faktor penghambat.

Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan dengan pendekatan partisipatif dalam pembangunan infrastruktur adalah variabel bebas yang diperoleh dari pengembangan dan penggabungan beberapa model yang disesuaikan dengan kondisi real yang terjadi di lokasi penelitian.

Sabatier dan Mazmanian (Wahab, 2001) mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan dari keseluruhan proses implementasi kebijakan yaitu : (1) Karakteristik masalah seperti ketersediaan teknologi dan teori teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk, ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan, (2) kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, seperti kejelasan dan konsistensi tujuan, teori kausal yang memadai, sumber keuangan yang mencukupi, integrasi organisasi pelaksana, diskresi pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana, akses formal pihak luar, (3) Faktor-faktor yang diluar peraturan seperti kondisi sosial ekonomi, dukungan publik, sikap dan sumber daya, dukungan kewenangan, komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana. Menurut Grindle (1980) dalam Nugroho (2004:174) keberhasilan suatu proses implementasi salah satunya dipengaruhi oleh daya tanggap oleh kelompok sasaran. Menurut Hoogwood dan A.Gun (1978) dalam Nugroho (2004:170), salah satu syarat berhasilnya suatu proses implementasi adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Menurut Warwick (1975) dalam Abdullah (1985:101), terhambatnya suatu proses implementasi disebabkan oleh terdapatnya loyalitas ganda.

Selain itu, Donald J. Calista (1994) dalam Nugroho (2004:181) mengatakan bahwa efektifitas dari suatu implementasi harus memenuhi syarat lingkungan. Calista (1994) menjelaskan syarat lingkungan yang

dimaksud adalah lingkungan eksogen yang terdiri atas *public opinion* yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan dan *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

B. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi merupakan sikap keterbukaan terhadap persepsi dan peran pihak lain, juga partisipasi merupakan suatu perhatian mendalam mengenai perubahan yang akan dihasilkan oleh suatu kegiatan yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat. Partisipasi juga merupakan kesadaran mengenai kontribusi yang dapat diberikan oleh pihak-pihak lain untuk suatu kegiatan. Menurut Davis dan Newstrom (1998:79) partisipasi diartikan sebagai keterlibatan mental dan emosional orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok dan berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan itu. Ada tiga gagasan penting dari definisi tersebut yakni keterlibatan, kontribusi, dan tanggung jawab.

Menurut Stephenson dalam Kadang (2001: 7) mengemukakan bahwa partisipasi adalah kerjasama dari semua yang terkait, merupakan suatu arena dimana terjadi negosiasi. Harapan-harapan, persepsi-persepsi, serta sistem komunikasi akan mempengaruhi perilaku dan cara

orang menginterpretasi apa yang dikehendaki oleh pemimpin. Slamet (1989:23-24) mengusulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat diklasifikasikan atas partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Masyarakat dikatakan melakukan partisipasi aktif jika mereka terlibat dalam pembuatan keputusan dan atau pelaksanaan keputusan pembangunan. Sedangkan partisipasi pasif jika keterlibatan tersebut tidak langsung.

Sementara Cohen dan Uphoff (1977:6), mengemukakan empat jenjang partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan sekaligus merupakan dimensi dari partisipasi yaitu: partisipasi dalam pembuatan keputusan (perencanaan pembangunan), partisipasi dalam kegiatan pelaksanaan, partisipasi dalam pemanfaatan hasil, dan partisipasi dalam kegiatan evaluasi.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, maka pengertian partisipasi dapat disimpulkan sebagai bentuk keterlibatan individu atau kelompok dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pemeliharaan serta pemantauan dan evaluasi, baik secara aktif maupun pasif.

Dalam pelaksanaan pembangunan, berbagai bentuk partisipasi dapat diberikan oleh anggota masyarakat antara lain: tenaga, buah pikiran atau gagasan, dana, materi, waktu dan keterampilan. Besarnya prosentase dari masing-masing bentuk partisipasi tergantung pada jenis dan sifat kegiatan. Selain itu partisipasi masyarakat seringkali juga menunjukkan kelas atau tingkat sosial dari masyarakat yang

berpartisipasi. Pada masyarakat yang termasuk kalangan ekonomi lemah kecenderungan berpartisipasi dalam bentuk tenaga, sedangkan pada masyarakat yang tergolong tingkat sosial ekonomi menengah dan atas biasanya berbentuk uang, materi, ide.

Menurut Ndraha (1987), bentuk partisipasi dapat berupa: (1) partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain sebagai salah satu titik awal perubahan sosial; (2) partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, mematuhi, melaksanakan) mengiakan, menerima dengan syarat maupun dalam arti menolaknya; (3) partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan, partisipasi dalam operasional pembangunan; (4) partisipasi dalam menerima, memelihara, mengembangkan hasil pembangunan; (5) partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauhmana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauhmana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Sementara menurut Tikson (2000), bentuk-bentuk partisipasi yakni: *Pertama, Inisiated participation*. Adalah partisipasi yang diciptakan oleh masyarakat sendiri (swakarsa). Inisiatif untuk berpartisipasi datang dari mereka, tanpa distimulasi oleh pihak lain. Dengan kata lain mereka bertindak sendiri untuk kepentingan mereka. *Kedua, Facilitated participation*. Adalah dalam bentuk partisipasi yang diciptakan oleh pihak lain, seperti LSM, pemerintah, atau penyandang dana lembaga atau

organisasi luar menstimulasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kelompok. Dalam hal ini pihak luar melakukan intervensi untuk menciptakan kesadaran dan memotivasi masyarakat dalam memecahkan masalah mereka. *Ketiga, Co-opted participation*. Adalah bentuk partisipasi yang dipaksakan oleh pihak luar, biasanya oleh LSM atau organisasi pemberi dana. Dalam pelaksanaannya, biasanya masyarakat dilibatkan melalui persuasi dan imbalan. Partisipasi jenis ini tidak digerakkan oleh kebutuhan masyarakat. *Keempat, Induced participation*. Bentuk partisipasi ini biasanya dilakukan dan diatur oleh Pemerintah dan/atau lembaga-lembaga yang terkait. Dalam kegiatan ini biasanya dilakukan melalui propaganda dan imbalan agar masyarakat mau berpartisipasi dalam program pemerintah.

Berbagai hasil penelitian tentang partisipasi masyarakat seperti penelitian Patonangi (2001), mengatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program PDMD-KE di Kabupaten Pinrang menunjukkan tingginya partisipasi pada tahap perencanaan dan pelaksanaan, tetapi pada saat pelestarian mulai berkurang karena kurang intensifnya pemerintah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat. Demikian juga hasil penelitian Maggalatung (2002), tentang Partisipasi Masyarakat dalam Program PPK di Kabupaten Wajo menunjukkan tingkat partisipasi pada saat perencanaan dan pelaksanaan tinggi, tapi pada pelestarian berkurang.

C. Pemberdayaan Masyarakat (*Community Empowerment*)

Pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) merupakan sebuah konsep dan kerangka yang ditujukan untuk mengikis fenomena kemiskinan dan mempromosikan keadilan serta keberlanjutan dalam pembangunan masyarakat. Pemberdayaan tidak terlepas dari partisipasi masyarakat. Konsep pembangunan masyarakat (*community development*) partisipasi masyarakat menjadi pusat perhatian. Menurut Davis dan Newstrom (1998:79) mengartikan partisipasi sebagai keterlibatan mental dan emosional orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok dan berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan itu. Ada tiga gagasan penting dari definisi tersebut yakni keterlibatan, kontribusi, dan tanggung jawab.

Selanjutnya Cohen dan Uphoff (1977:6), mengemukakan empat jenjang partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan sekaligus merupakan dimensi dari partisipasi yaitu: partisipasi dalam pembuatan keputusan (perencanaan pembangunan), partisipasi dalam kegiatan pelaksanaan, partisipasi dalam pemanfaatan hasil, dan partisipasi dalam kegiatan evaluasi.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, maka pengertian partisipasi dapat disimpulkan sebagai bentuk keterlibatan individu atau kelompok dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan/pemeliharaan serta pemantauan dan evaluasi, baik secara aktif maupun pasif.

Pemberdayaan masyarakat merupakan model alternatif yang dapat memecahkan masalah kemiskinan yang belum terjawab oleh pendekatan pembangunan sebelumnya. Pemberdayaan masyarakat merupakan partisipasi masyarakat dalam seluruh proses pembangunan (perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi) sebagai titik sentral dari usaha-usaha pemakmuran masyarakat setempat, melalui pemberdayaan sehingga menjadi dasar pembangunan berkelanjutan.

Menurut Ohama (2000), pemberdayaan masyarakat dapat melalui: *Pertama*, penyadaran sosial (*social conscientization*). Pada masyarakat perlu ditanamkan kesadaran kritis tentang potensi mereka miliki untuk bisa mengakses sejumlah daya pada ruang sosial, ruang politik maupun ruang psikologis. Bahwa kemiskinan yang mereka alami bukanlah sepenuhnya karena ketidakmampuan yang melekat pada diri mereka, melainkan karena bekerjanya struktur yang merampas daya kemampuan mereka dimana daya tersebut bisa diperoleh kembali bila dikalangan mereka ditanamkan kesadaran untuk memperjuangkannya.

Kedua, pengorganisasian masyarakat (*community organizing*). Masyarakat perlu memiliki wadah untuk memperjuangkan/merebut kembali sejumlah daya yang terampas. Wadah tersebut adalah organisasi, karena melalui organisasi potensi mereka bisa disatukan, saling konsultasi dan tukar pengalaman bisa berlangsung. Organisasi dimaksud adalah organisasi masyarakat itu sendiri atau *Civil Social society Organizations (CSOs)*, organisasi yang lahir dari tubuh

masyarakat sendiri, berbasis pada prinsip dan kepemilikan aset kolektif dalam masyarakat, yang pada gilirannya menciptakan jaringan-jaringan antar organisasi di antara mereka.

Melalui kesadaran kritis organisasi yang terbentuk, masyarakat diasumsikan dapat memperjuangkan daya sosial, daya politik, dan daya psikologis mereka secara bertahap dan gradual. Dilihat dari prosesnya pemberdayaan masyarakat berlangsung secara partisipatoris, dalam arti masyarakat sendiri menjadi pelaku utama dari agenda-agenda perbaikan kehidupan melalui wadah organisasi mereka, dimana dalam proses tersebut daya kemampuan mereka akan terus meningkat sebagai hasil dari proses hasil belajar melalui pengalaman (*experience based learning process*). Dengan pendekatan partisipatoris, pihak-pihak di luar masyarakat hanya berfungsi sebagai fasilitator, pendukung dan penguat dari *experience based learning process* yang berlangsung. Hakekat dari pendekatan partisipatoris adalah proses belajar berdasarkan pengalaman. Melalui proses ini diharapkan adanya peningkatan kemampuan (*capability building*) dan penguatan kelembagaan (*institutional strengthening*) akan berlangsung, sehingga pada gilirannya masyarakat akan dapat tampil sebagai pelaku utama bagi pembangunan untuk dirinya sendiri. Peningkatan dan penguatan inilah yang menjadi fokus sebenarnya dari pemberdayaan masyarakat.

Proses pembangunan masyarakat dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa pendekatan sebagai berikut: *pertama, Self help*

approach, dengan asumsi bahwa dengan bekerjasama dalam *collectiv action* masyarakat akan meningkatkan dan memperbaiki kondisi sosial ekonominya. Dalam pendekatan ini masyarakat mampu mendefinisikan dan memecahkan masalahnya yang dibantu oleh agen pembaharu (*change agent*) yang berfungsi sebagai fasilitator (Littrell dan Hobs dalam Cristensen dan Robinson, 1989:48-67).

Kedua, technical assistance aproach, dengan asumsi dibalik bantuan teknis atau bantuan perencanaan adalah bahwa struktur dapat memperbaharui perilaku. Para agen pembangunan bekerja untuk masyarakat, bukan bekerja bersama masyarakat. Perencanaan dalam pendekatan ini dikerjakan oleh orang luar yang ahli dalam bidang perencanaan (Fear, Gamm dan Fisher dalam Cristenson dan Robinson (1989:69-86).

Ketiga, conflict approach, pendekatan konflik dalam *community development* didasarkan kepada adanya tuntutan keadilan sosial dan pemerataan kemakmuran serta memusatkan perhatian kepada terciptanya distribusi sumberdaya ekonomi dan sosial yang lebih merata dan membela kelompok masyarakat marjinal

Dari uraian tersebut di atas dapat diidentifikasi tiga sasaran pokok yang berorientasi kepada masyarakat yakni: (a) peningkatan kemakmuran masyarakat melalui, (b) pemberdayaan organisasi lokal (c) penggerakan partisipasi. Dalam hal ini ada tiga bidang yang saling

berkaitan untuk mencapai tujuan, yakni *Community Education, Organizing, dan Community Resources Management*.

Pertama, community education (Pendidikan Masyarakat). Bidang ini berkenan dengan pengembangan kapasitas/kemampuan anggota masyarakat yang menyangkut aspek nilai-nilai, seperti semangat/etika kerja sama, kepedulian kolektif, semangat nasionalisme, persamaan kepentingan, dan peningkatan keterampilan. Yang paling penting dalam bidang ini adalah kesadaran, yaitu mau mendengar dan membentuk persepsi atas kontradiksi sosial, politik dan ekonomi yang mereka hadapi, kemudian mau bertindak melawan berbagai ketertinggalan di dalam realitas sosial mereka.

Kedua, community organizing (Pengorganisasian Masyarakat). Bidang ini berkenan dengan peningkatan partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan secara efektif melalui pengorganisasian. Organisasi merupakan alat masyarakat untuk menyatakan kehendak mereka dan untuk mempengaruhi proses perubahan yang diinginkan.

Ketiga, community resources management (Manajemen Sumberdaya Manusia). Kegiatan ini dilakukan untuk menjamin bahwa kesejahteraan masyarakat akan dapat ditingkatkan apabila mereka mampu mengelola sumberdaya dengan baik. Termasuk dalam bidang ini adalah kegiatan-kegiatan pembangunan organisasi sosial yang dapat melakukan fungsi pelayanan sosial, perumahan, pendidikan, kesehatan, rekreasi, transportasi, dan kegiatan lainnya yang dianggap perlu.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa *community development* merupakan rangkaian proses perubahan yang terencana, dimana masyarakat tidak lagi dipandang sebagai objek pembangunan tetapi sekaligus ditempatkan pula sebagai subyek pembangunan untuk meningkatkan kehidupan sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan dengan menggunakan potensi sumberdaya yang dimiliki.

D. Pembangunan Pedesaan

Pembangunan desa mempunyai pengertian yang luas, yaitu mencakup segala usaha pemerintah dan masyarakat. Pembangunan desa dapat dikatakan sudah menjadi metode yang merupakan satu kebulatan, terdiri dari komponen-komponen yang satu sama lain saling terkait, di mana pembangunan masyarakat merupakan salah satu komponen yang penting dan menentukan.

Pembangunan masyarakat desa menurut T.R. Batten yang dikutip Khairuddin (2000: 67) adalah merupakan suatu proses di mana anggota-anggota masyarakat desa pertama-tama mendiskusikan dan menentukan keinginan mereka, kemudian merencanakan dan mengerjakan bersama untuk memenuhi keinginan mereka. Lebih lanjut Tjokrowinoto (Khairuddin:67) mengatakan pembangunan masyarakat desa adalah merupakan suatu bentuk tindakan kolektif suatu masyarakat desa yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat tersebut dalam arti material dan spiritual.

Menurut Chambers (Soepomo, 1990:5) untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat desa maka usaha yang dilakukan melalui pembangunan desa yang mulai dari belakang atau proses belajar terbalik. Maksudnya adalah kalau sebelumnya pembangunan desa dijalankan atas program-program yang disusun dari luar yang belum tentu berorientasi pada realitas kondisi di lapangan, maka seharusnya orang luar itu yang lebih dahulu belajar dari kondisi dan kehidupan masyarakat desa.

Sementara Soepomo (1990:6-10), mengatakan bahwa pembangunan masyarakat desa mempunyai prinsip-prinsip yakni: (1) Merupakan proses perubahan yang disengaja dan terarah, (2) bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup warga masyarakat, (3) mengutamakan pendayagunaan potensi dan sumber-sumber setempat, (4) mengutamakan kreatifitas dan inisiatif masyarakat lokal, dan (5) mengutamakan partisipasi masyarakat.

Pembangunan desa merupakan suatu proses, yaitu pembangunan yang lebih ditekankan pada aspek perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, baik aspek sosial maupun aspek psikologis. Sebagai metoda, yakni lebih menekankan pada aspek tujuan, dan sebagai program yang berorientasi pada pelaksanaan kegiatan seperti pendidikan, kesehatan dan pertanian (Kansil, 1985:249) .

Pembangunan desa sebagai suatu proses lebih menekankan pada aspek perubahan yang terjadi dalam masyarakat, baik menyangkut dari segi sosial maupun psikologis. Sebagai suatu metoda, pembangunan

desa lebih diarahkan pada tujuan yang ingin dicapai. Sebagai program, penekanan pada bidang-bidang yang dilaksanakan, seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, dan sebagainya. Sebagai suatu gerakan, maka pembangunan desa lebih merupakan kerangka ideologis yang mendasari dan mengarahkan proses, metoda, dan program pembangunan desa (Ndraha, 1990).

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pembangunan desa adalah merupakan suatu proses perubahan kearah yang lebih baik dengan menggunakan metode dan rencana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

E. Pendekatan Pembangunan Berbasis Masyarakat

Pembangunan adalah proses multi dimensi yang mencakup perubahan-perubahan penting dalam struktur sosial, sikap-sikap rakyat dan lembaga-lembaga nasional, dan juga akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan (*inequality*) dan pemberantasan kemiskinan absolut Todaro (2000:20). Sementara Goulet (Todaro, 2000: 19) mengusulkan tiga komponen dasar atau nilai-nilai yang seharusnya terdapat dalam konsep dan petunjuk praktis untuk memahami arti hakekat dari pembangunan yaitu menjaga kelangsungan hidup kemampuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar, harga diri kemampuan untuk menjadi seorang manusia, kemerdekaan dari penjajah dan perbudakan dan kemampuan untuk memilih.

Pengalaman pelaksanaan program pembangunan selama ini, seperti program IDT, P3DT, PPK menunjukkan bahwa keberhasilan pelaksanaan program tersebut banyak dipengaruhi oleh pendekatan pembangunan yang diterapkan dan motivasi dari masyarakat sendiri. Mereka termotivasi untuk berpartisipasi karena diberi kepercayaan yang besar dalam proses pelaksanaannya, diberi peluang untuk menentukan sendiri pilihan kegiatan secara demokratis. Dengan demikian, masyarakat merasa memiliki dan bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan dan pelestariannya.

Kondisi pembangunan dewasa ini, secara perlahan terjadi pergeseran paradigma pembangunan yakni masyarakat sebagai objek pembangunan menjadi pelaku utama pembangunan. Menurut Sumodiningrat (1999), paradigma pembangunan secara keseluruhan sejak repelita VI bergeser ke arah tercapainya pembangunan yang terpusat pada manusia (*people constered development*).

Lebih lanjut Tjokrowinoto (1999:23), bahwa paradigma ini memberikan peranan kepada individu bukan sebagai objek akan tetapi sebagai pelaku atau aktor utama yang menentukan tujuan yang hendak dicapai, menguasai sumber-sumber, mengarahkan proses yang menentukan hidup mereka. Karenanya paradigma ini memberi tempat yang penting bagi prakarsa dan keanekaragaman lokal yang menentukan pentingnya masyarakat lokal yang mandiri sebagai suatu sistem yang mengorganisasi diri mereka sendiri.

Sunyoto (1998:46), mengatakan bahwa pendekatan yang bertumpu pada masyarakat yang mendudukan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan sehingga semua keputusan dan tindakan pembangunan didasarkan pada aspirasi, kepentingan/kebutuhan, kemampuan dan upaya masyarakat. Aplikasi dari pembangunan bertumpu pada masyarakat dalam kegiatan pembangunan diwujudkan melalui pembangunan partisipatif, dimana tiap tahap pembangunan mulai dari pengenalan permasalahan, pengoperasian dan pemeliharaan merupakan kesepakatan bersama antar pelaku.

Menurut Korten (Soetomo, 1990:4), mengatakan pembangunan yang berpihak kepada rakyat atau pembangunan yang berorientasi kerakyatan sebagai sisi lain dari pembangunan yang mementingkan produksi. Selanjutnya Korten dan Carner (Korten dan Syahrir, 1988:234) berpendapat bahwa pembangunan yang berpusat pada rakyat merupakan suatu pendekatan pembangunan yang memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumberdaya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan.

Combs dan Manzoon (Korten dan Syahrir, 1988:277) pendekatan pembangunan yang berbasis masyarakat merupakan modal utama dalam pengembangan komunitas dan menitikberatkan pada pengembangan kemampuan dan prakarsa dari komunitas. Bantuan dan intervensi dari luar sekedar sebagai stimulan yang memacu dan berkembangnya kemampuan

dari dalam komunitas sendiri. Dengan kata lain bantuan dan intervensi dari luar harus didudukkan sebagai bagian dari proses membina kemampuan masyarakat.

Beberapa uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pendekatan pembangunan yang berbasis masyarakat adalah proses perubahan yang bertumpu pada kemampuan, dan inisiatif masyarakat lokal untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang lebih baik. Kalaupun ada bantuan atau intervensi dari luar, sifatnya hanya sebagai stimulus.

F. Kerangka Konseptual

Pendekatan partisipatif dalam pembangunan infrastruktur desa dimaksudkan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat serta memperkuat proses pemberdayaan masyarakat desa. Secara konsepsional pendekatan partisipatif diterapkan untuk lebih meningkatkan kualitas dimensi partisipasi masyarakat serta memberikan dukungan kepada proses pembangunan yang ada.

Upaya untuk mengoperasikan konsepsi di atas adalah meningkatkan proses komunikasi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan melalui wadah Musyawarah Pembangunan Desa dan diskusi UDKP tingkat kecamatan. Melalui wadah pertemuan ini diharapkan dapat berkembang menjadi salah satu wadah kesepakatan yang transparan dan partisipatif antara seluruh pihak-pihak terkait dalam setiap upaya pembangunan di desa.

Penelitian ini bermaksud melihat implementasi pendekatan partisipatif dalam pembangunan desa di Desa Samaulue Kecamatan Lanrisang pada setiap tahapan kegiatan yang meliputi tahap Sosialisasi, tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, serta tahap monitoring. Program pembangunan infrastruktur pedesaan selama ini merupakan program pembangunan yang menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat, maka aspek partisipasi setiap tahapan kegiatan menjadi fokus perhatian.

Pada tahap sosialisasi, diawali dengan pemberian informasi tentang keberadaan program pembangunan yang akan dijalankan. Masyarakat akan menentukan sendiri kegiatan-kegiatan apa saja pada tahap ini mereka akan berperan serta. Hal ini tergantung pada tingkat kemampuan masyarakat, baik kemampuan pengetahuan maupun kemampuan organisasional.

Pada tahap perencanaan dilaksanakan rangkaian kegiatan musrembang dan UDKP tingkat kecamatan. Selain itu pengorganisasian dalam masyarakat sangat diperlukan. Keberadaan fasilitator sangat diperlukan karena fasilitator yang akan membantu masyarakat pada tahap selanjutnya. Keberadaan fasilitator desa sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan kepala desa karena fasilitator desa akan banyak berinteraksi dengan kepala desa. Selain hal tersebut, perlu juga dibentuk organisasi dalam masyarakat. Organisasi dimaksud dapat berupa kelompok kecil dan harus dibentuk dari masyarakat, oleh masyarakat,

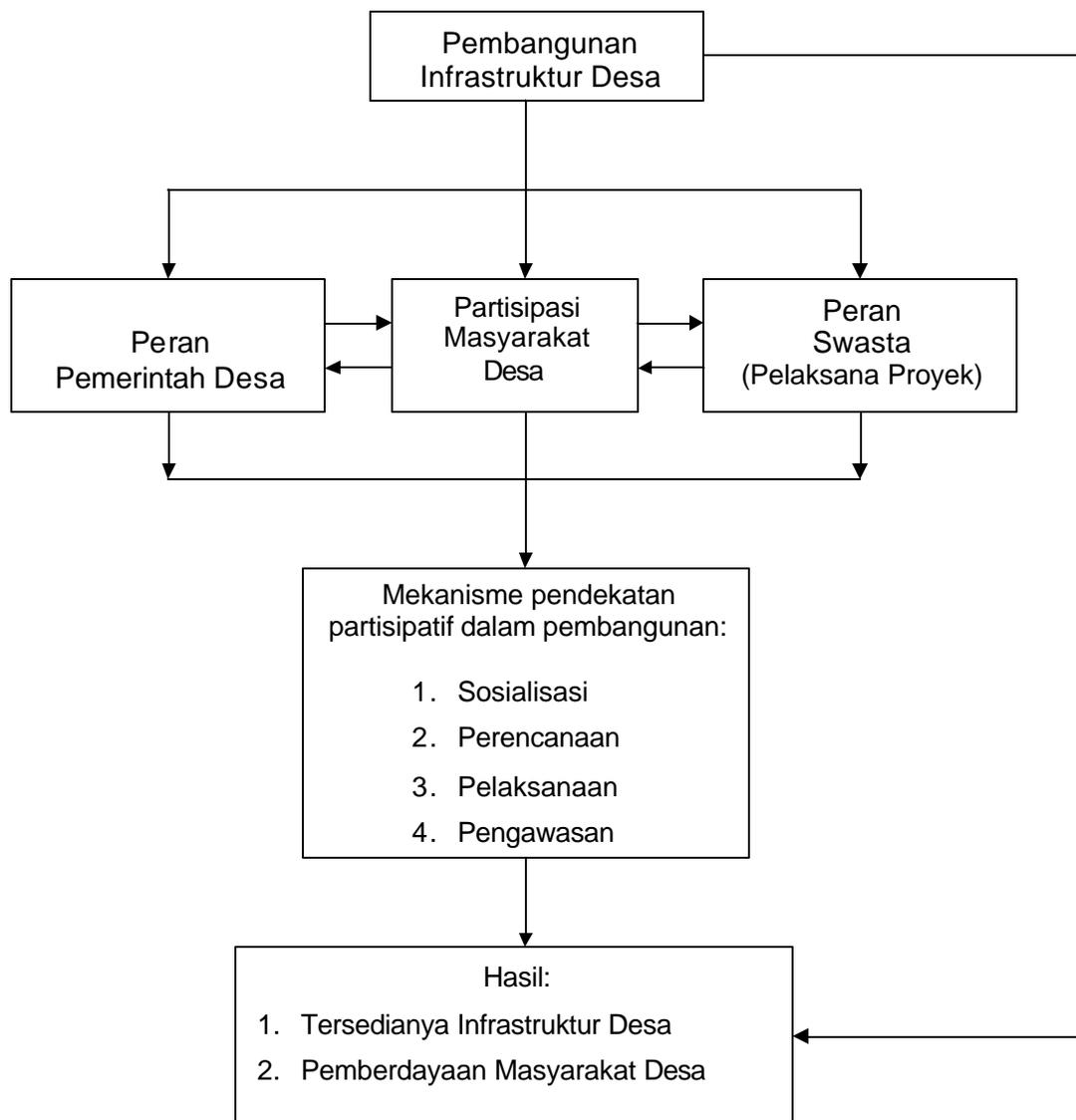
dan untuk masyarakat. Kepala desa dalam hal ini berperan untuk menginisiasi pembentukan organisasi.

Pada tahap pelaksanaan pembangunan, pola pelaksanaannya dilakukan melalui kerjasama operasional. Dengan pola pelaksanaan ini masyarakat ikut terlibat dalam penyediaan sebagian tenaga kerja, bahan/material lokal dan peralatan. Sering dijumpai di hampir semua pembangunan prasarana tidak terkecuali prasarana yang dibangun lewat program pembangunan, seperti P2D, dimana suatu infrastruktur yang telah selesai akan rusak lagi, hanya beberapa saat setelah selesai. Karena itu pada tahap pemanfaatan dan pemeliharaan memerlukan pengorganisasian yang bagus, sebagaimana yang telah dibentuk pada tahap sebelumnya.

Seiring dengan pelaksanaan pembangunan sering terjadi penyimpangan-penyimpangan, baik dari segi teknis atau keuangan, maupun keterlambatan dari waktu yang telah dilaksanakan. Karena itu diperlukan pemantauan (*monitoring*). Tujuan pemantauan adalah supaya segala kegiatan dapat dilaksanakan sesuai dengan yang direncanakan. Peran serta masyarakat dalam tahap monitoring ini tidak hanya serbatas mengetahui adanya kegiatan tersebut dan memberi bahan masukan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi kepada pihak luar (konsultan dan pemerintah) akan tetapi masyarakat diharapkan juga bisa ikut terlibat dalam pemantauan, melakukan pengambilan tindak turun tangan apabila dijumpai permasalahan.

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka untuk lebih jelas dapat dilihat pada skema/kerangka konseptual sebagaimana Gambar 1 berikut ini :

Gambar 1. Kerangka Konseptual



Gambar 1. Kerangka Konseptual Penelitian