Dimensi Ekonomi Politik Masyarakat Miskin Kota Dalam Mewujudkan Partisipasi Pembangunan di Era Otonomi Daerah

Asrinaldi A[1]

Abstract:

During new order regime, public participation not appear so that development only based on government agenda. Top down planning most popular than buttom up planning model. In fact, development which is executed through this model abolished public participation. As a consequence, development which is implemented has not been suitable with the society wish. Therefore, this article aim to elaborate dimension of public participation of urban poor in local autonomy. Focus this article is economic and political dimension of urban poor in development. Economic and political dimension of urban poor will be related to the concept of interest, value and power involved in development. Since urban poor has economic orientation to fulfill their needs so that their motivation will be identified with their activities in development.

Pendahuluan

Proses tumbuhkembangnya kesadaran dan munculnya partisipasi massa di perkotaan adalah suatu gejala yang menarik. Pada kenyataannya bahwa proses pembangunan di daerah perkotaan adalah cerminan interaksi dominatif sekelompok individu (*oligarchy*) yang duduk di lingkar kekuasaan pemerintahan sehingga tidak dimungkinkan terjadinya partisipasi[2]. Kecenderungan pendekatan dalam program pembangunan masyarakat selama ini berdasarkan paradigma lama memang lebih menekankan pada aspek *top-down planning* sehingga tidak dimungkinkan adanya partisipasi aktif masyarakat.

Masyarakat perkotaan sangat plural dan terdiri dari berbagai latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya yang menyulitkan pemerintah kota dalam proses pembangunan. Salah satu yang kurang mendapat perhatian pemerintah terutama dalam memberdayakan dan meningkat peran serta mereka dalam pembangunan adalah kaum miskin kota. Justru yang selama ini terjadi mereka adalah "objek" baik dalam arti positif alaupun negatif dalam proses pembangunan. Oleh karenanya

---

[1] Pengajar di Jurusan Politik FISIP Universitas Andalas. Saat ini sedang menyelesaikan Program Doktor di Universiti Kebangsaan Malaysia

[2] Asrinaldi, 2003. Struktur Perkotaan dan Perubahan Politik Masyarakat Urban. *Jurnal Analisa Politik* 1(5) Juni:31-40.

penelitian ini mencoba menyoroti masalah yang dihadapi kaum miskin kota dalam pembangunan tersebut.

Terkait dengan pelaksanaan pembangunan daerah, penekanan terhadap peran serta masyarakat menjadi sebuah keniscayaan dalam perubahan paradigma pembangunan yang berlangsung saat ini. Keterlibatan peran serta masyarakat mengarah pada pendekatan partisipatif dan keterlibatan para pelaku pembangunan non pemerintah dalam pengambilan keputusan perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah adalah sesuai dengan amanah UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 1999 tentang Prosedur Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Kepemerintahan Negara.

Satu persoalan besar dalam menggali partisipasi masyarakat kota dalam pembangunan ialah masalah pemenuhan kebutuhan yang disebabkan oleh kemiskinan. Kemiskinan di perkotaan adalah masalah serius yang sedang dihadapi negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia. Dibalik gejala kemiskinan yang melanda banyak kota di Indonesia, yang dikhawatirkan adalah implikasi sosial dari kemiskinan tersebut. Dalam kenyataannya, implikasi kemiskinan masyarakat di kota tersebut turut menyumbang masalah baru dalam pengembangan kota. Di antara masalah yang sering muncul kepermukaan yaitu perumahan liar (*squater settlement*), pemukiman kumuh (*slum*), masalah sanitasi, kriminalitas, kesenjangan ekonomi, lebarnya jarak sosial masyarakat yang memudahkan munculnya konflik, masalah pengangguran serta berkembangnya sektor informal yang kerap mengganggu upaya pemerintah kota menata kawasan kota.

Tentunya banyak aspek yang dapat dielaborasi terkait dengan model partisipasi masyarakat dalam arti umum. Terkait dengan masalah yang dihadapi pemerintah kota dalam menumbuhkembangkan partisipasi masyarakatnya sudah tentu pemecahan masalah pun berbeda-beda tergantung aspek sosio-kultur dan aspek ekonomi politik yang dijadikan alasan baik oleh pemerintah kota maupun masyarakat miskin setempat. Tulisan ini sengaja menelaah dimensi ekonomi politik partisipasi masyarakat miskin di perkotaan tersebut. Ini dianggap perlu untuk dielaborasi secara mendalam mengingat aspek sosio kultur yang akan dikaji merupakan sebuah *social construction* yang juga dikaitkan dengan konsep *ethnodevelopmentalism* yang menjadi ciri pluralnya masyarakat miskin kota dari sisi etnis dan budaya. Sementara aspek ekonomi-politik akan dikaitkan dengan variabel kepentingan (*interest*), konsep kekuasaan (*power*), dan konsep nilai (*value*) yang ada dalam masyarakat miskin

kota. Konsep ekonomi politik ini menjadi penting mengingat orientasi masyarakat miskin kota dalam berpartisipasi sangat ditentukan oleh motif ekonomi sebagai kompensasi keterlibatan mereka untuk menunjang kehidupan ekonomi keluarga[3].

Membangun Partisipasi Masyarakat Miskin Kota: Tinjauan Konseptual

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia beberapa tahun terakhir berdampak pada bertambahnya masyarakat miskin baik diperkotaan ataupun di pedesaan. Hingga tahun 2002 jumlah masyarakat miskin di Indonesia tercatat sebesar 38,4 juta jiwa dimana sekitar 34,64 persen atau sekitar 13,3 juta jiwa tinggal di perkotaan dengan garis kemiskinan di daerah perkotaan tersebut adalah sebesar 130.449 rupiah[4]. Kemiskinan di perkotaan biasanya tumbuh subur di daerah kantong (*enclave*) di perkotaan. Biasanya masyarakat yang menempati daerah tersebut adalah kaum migran dan kebanyakan bekerja di sektor informal. Keadaan miskin mereka menyulitkan pemerintah untuk melibatkan mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan di kota.

Kota dengan karakteristik budaya minoritas, perbedaan etnis, perbedaan agama dan bahasa, ketegangan antar etnis, dan jaringan dalam masyarakat yang berdasarkan afiliasi identitas sosial mempengaruhi kehidupan dan keharmonisan masyarakatnya. Pluralitas masyarakat kota sebagaimana yang digambarkan di atas berimplikasi pada pemahaman mereka terhadap lingkungan kota sebagai *melting pot* dimana bertemunya banyak kebudayaan dengan identitas yang beragam. Oleh karenanya, ini menjadi pekerjaan yang serius pemerintah kota untuk dapat mengorganisir keberagaman ini sehingga tidak melahirkan konflik horisontal dalam masyarakat.

Menyoroti masalah di perkotaan juga sangat terkait dengan kepemerintahan urban yang sudah mejadi isu global dan kini sudah menjadi agenda program pembangunan Perserikatan Bangsa Bangsa (UNDP). Isu dalam kepemerintahan urban ini menyangkut bagaimana kepemerintahan urban melibatkan individu atau institusi, publik atau swasta, untuk merencanakan dan mengelola urusan-urusan umum di kota.

---

[3] Gejala ini adalah analogi dan perluasan konsep partisipasi politik dan motivasi ekonomi mereka berpartisipasi dalam memilih partai politik. Selanjutnya lihat. Asrinaldi, Bakaruddin RA & Syahrizal. 2003. *'Political Response' Kaum Miskin Perkotaan 1999-2004: Kajian Terhadap Preferensi Politik, Identifikasi Kepartaian, Dan Perilaku Memilih (Kasus Di Tiga Kota, Padang, Medan, dan Pekanbaru).* Laporan Penelitian RUKK, RISTEK-LIPI

[4] Biro Pusat Statistik. (2002), *Statistik Indonesia Tahun 2002*

Sangat jelas bahwa keterlibatan dalam merencanakan dan mengelola urusan-urusan umum di perkotaan tersebut terkait dengan pembangunan partisipatif.

Karakteristik daerah yang berubah menjadi daerah perkotaan terlihat pada pluralitas komposisi penduduk dan stratifikasi sosial yang beragam. Pluralitas masyarakat yang tinggal dan hidup di kota memiliki makna bahwa mereka memiliki identitas kultur yang berbeda sehingga mempengaruhi model dan mekanisme mereka berpartisipasi dalam pembangunan. Ini menjadi menarik mengingat bentuk dan mekanisme yang diimplementasikan pemerintah kota yang melibatkan partisipasi masyarakat miskin dalam pembangunan tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya. Identifikasi objek penelitian dalam penelitian ini diarahkan pada masyarakat miskin kota yang dari sisi profesi, mereka seringkali terkait dengan pekerjaan-pekerjaan di sektor informal seperti pedagang kaki lima, pembantu rumah tangga, tukang becak, buruh kontrak di bidang industri pembangunan, pelacur, dan sebagainya.[5]

Masalah-masalah sosial di perkotaan

Sebelum lebih jauh mengurai masalah yang terdapat di perkotaan, terlebih dahulu harus diurai istilah kota. Kota, dalam bahasa Inggris *city*, mengandung arti komunitas dari orang-orang yang bergabung untuk membentuk suatu pemukiman. Namun, seiring dengan perubahan waktu, pengertian ini mengalami perubahan pula dengan pemakanaan yang lebih luas. Pengertian baru dari kota saat ini telah memasukkan elemen-elemen dasar seperti pemukiman yang permanen, jumlah penduduk yang besar, tingkat kepadatan yang tinggi, dan mempunyai sifat yang heterogenitas.[6]

Berkaitan dengan masalah-masalah yang ada di kota, biasanya muncul sebagai akibat kebijakan pemerintah yang tidak tepat dalam memahami perkembangan kota tersebut. Tentunya, juga tidak bijak kalau hanya melihat kesalahan dari sisi pemerintah, tetapi juga sebagai akibat dari proses urbanisasi dan migrasi masyarakat ke kota.[7] Namun, sesungguhnya yang paling jamak terjadi adalah "kesalahan" pembuatan kebijakan yang kurang tepat oleh pemerintah kota. Sejarah perencanaan kota dan penataan kota dalam bentuk fisik jauh lebih banyak mendapat perhatian dari

[5] Lihat Hans-Dieter Evers. (1993). "Produksi Subsistensi Dan 'Massa Apung' Jakarta" dalam Parsudi Suparlan (penyunting) *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia h.75-89

[6] Yeremias. T. Keban. *Isu Dan Kebijakan Perkotaan Dan Daerah*. Bahan Kuliah MAP Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada. 1995 h.1

[7] Terry Christensen. *Local Politics: Governing at The Grassroots*. California: Wadsworth Publishing Company. 1995 pp.17-35

pada penataan dalam bentuk non fisik. Menurut Keban[8], mengutip Perloff (1980:273) bahwa perencanaan dan penataan kota dalam bentuk fisik adalah paradigma tradisional. Para perencana kota saat ini harus mulai mengikuti perubahan paradigma dalam perencanaan kota yaitu tidak asal menciptakan *phisical master plan*, tetapi mencari dan menciptakan suatu *urban environment* yang memuaskan kebutuhan orang yang tinggal, bekerja dan berekreasi di dalamnya. Dalam paradigma baru ini, dimungkinkan adanya suasana kondusif bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan di lingkungan kota dimana mereka tinggal.

Masalah-masalah di perkotaan lebih banyak muncul dan sangat bersinggungan dengan kondisi riil yang dihadapi masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, pemukiman kumuh, pelacuran, kriminalitas dan lain sebagainya. Lain lagi pandangan ilmuwan radikal yang memandang kemunculan masalah tersebut di atas bukanlah sesuatu yang kebetulan atau kesalahan manajemen akan tetapi dikarenakan kepentingan-kepentingan kelompok atau kelas sosial tertentu yang diuntungkan oleh kondisi tersebut.[9]

Kesenjangan ekonomi di perkotaan juga memperlebar jarak sosial antara orang kaya dan orang miskin. Oleh sebab itu, pemerintah kota harus dapat menjembatani kepentingan dua kelompok masyarakat ini dalam suatu model pembangunan dimana kedua kelompok ini harus terlibat aktif. Dalam realitanya, pemerintah kota memiliki kepentingan melayani kelompok orang kaya (elite) untuk dapat mengembangkan kotanya, dimana surplus atas konsumsi tercapai[10], sementara di pihak lain pemerintah juga memiliki kepentingan terhadap masyarakatnya (massa) untuk memperoleh legitimasi terhadap kebijakan pembangunan yang diimplementasikannya.

Banyaknya antagonisme di kota terutama yang terkait dengan kelompok orang kaya dan kelompok orang miskin juga menjadi masalah bagi pemerintah kota. Banyaknya migran dari desa ke kota akan mengalami kesulitan-kesulitan utama dalam menyesuaikan diri secara sosial dan psikologis dengan lingkungan perkotaan. Kesulitan-kesulitan tersebut bersumber pada berbagai konflik kultural, kekacauan pengaturan diri (*disorganization*) dari sekian kebiasaan serta tata cara kehidupan sebelumnya "krisis identitas" pribadi di samping runtuhnya kelompok-kelompok primer. Banyak keluarga inti (*nuclear*) dan ikatan-ikatan kekerabatan yang cenderung

[9] *Ibid*, h.3

[8] Alan Gilbert Dan Josef Gugler. *Urbanisasi Dan Kemiskinan Di Dunia Ketiga*. Penerjemah: Arshori. Yogyakarta: Tiara Wacana. 1996. h.xxi Arshori. Yogyakarta: Tiara Wacana. 1996. h.xxi
[10] Alan Gilbert and Josef Gugler, *ibid* h. 1-4

terlanda disintegrasi di dalam masyarakat perkotaan dengan kaidah-kaidah dan tuntutan-tuntutan ekonomi, dan pola-pola mobilitasnya yang baru. Pengawasan tradisional masyarakat terhadap perilaku yang menyimpang bisa menjadi lemah. Norma-norma pedesaan beserta sekian cara interaksi sosial ternyata tidak relevan lagi atau bahkan merugikan di bawah kondisi-kondisi perkotaan. Nilai-nilai keagamaan ortodoks turut terkikis, diiringi oleh suatu perasaan hampa-norma (*normlessness*), ketakamanan, di samping suatu kehausan akan reintegrasi sosial yang diusahakan dengan memasuki kelompok-kelompok naungan (*protective grouping*) baru. Maka timbulah suatu "jurang anomik", suatu kesenjangan waktu antara ditinggalkannya sistem nilai tradisional dengan diterimanya suatu sistem pengganti.[11] Pada kondisi ini sangat sulit melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi terutama masyarakat miskin kota dalam proses perencanaan dan pengelolaan di kota ketika sebagian besar masyarakat miskin mengalami krisis ekonomi dan krisis identitas dan menghadapi jurang anomia perorangan di samping perasaan terasing dari masyarakat pada umumnya.

Perubahan paradigma pembangunan di daerah yang melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi menjadi masalah sendiri bagi pemerintah kota sebagai daerah otonom. Ini terkait dengan konsep partisipasi masyarakat pada *level* ekonomi pembangunan nasional yang membutuhkan kesadaran tinggi sehingga partisipasi yang diberikan tersebut tidak semata-mala sebuah bentuk mobilisasi akan tetapi merupakan hasil kreatif dari penggunaan kognisi dan afeksi dari masyarakat kota tersebut. Sementara itu, dalam konteks yang lebih makro bahwa keberhasilan ekonomi pembangunan dalam skala nasional tersebut sangat dipengaruhi oleh aspek lokalitas dan kewilayahan. Ini jelas mengarah pada desentralisasi politik dalam penyelengaraan ekonomi pembangunan pada tingkat lokal yang secara langsung harus melibatkan partisipasi masyarakatnya.[12]

[11] Nasikun. "Urbanisasi Berlebih, Involusi Perkotaan Dan Radikalisme Politik di Negeri-negeri Berkembang". Dalam Prisma. No.6 Juni. 1980. Jakarta: LP3ES pp.20-21

[12] Richard F. Doner and Eric Hershberg. " Flexible Production and Political Decentralization in Developing World: Elective Affinities in the Pursuit of Competitiveness?" in *Studies In Comparative International Development*. Volume 34 (spring) 1999 No. 1. University of California. pp. 45-62

Persepsi, ekspektasi dan motivasi masyarakat miskin kota dalam pembangunan

Keterlibatan individu dalam suatu aktifitas sosial sangat terkait dengan cara pandangnya terhadap aktifitas tersebut. Cara pandang individu bukanlah variabel bebas sebab ia sangat dipengaruhi oleh pengetahuan individu dalam memahami objek tersebut. Dalam konteks partisipasi masyarakat miskin dalam pembangunan juga terkait dengan cara pandang mereka terhadap pembangunan itu sendiri. Serapan informasi mereka tentang pembangunan akan bermuara pada pembentukan konsep dasar untuk mempersepsikan apa itu pembangunan dan mengapa mereka harus terlibat dalam pembangunan tersebut. Dengan demikian, mempersepsikan sebuah konsep pembangunan tadi dan tindaklanjut dari proses mempersepsikan pembangunan itu akan melahirkan harapan dan motivasi untuk diwujudkan dalam tindakan nyata yaitu keterlibatan individu dalam proses pembangunan.

Secara teori, persepsi adalah proses yang bersifat kompleks yang menyebabkan orang dapat menerima atau meringkas informasi yang diperoleh dari lingkungannya[13]. Ekspektasi adalah segenap harapan, keinginan atau cita-cita terhadap sesuatu untuk diraih dengan tingkah laku dan tindakan nyata. Sementara motivasi adalah tenaga pendorong atau penarik yang menyebabkan adanya tingkah laku ke arah suatu tujuan tertentu.[14] Masyarakat miskin kota memiliki persepsi yang terbatas terhadap pembangunan karena serapan informasi yang diperoleh berguna untuk membentuk struktur kognisinya. Dari kenyataan yang ada, terbatasnya struktur kognisi masyarakat miskin kota tersebut membuat persepsinya menjadi terbatas. Keterbatasan mereka dalam mempersepsi berdampak pada ekspektasi mereka terhadap pembangunan.

Gejala sosial yang sering dilihat dalam kehidupan masyarakat miskin kota adalah rendahnya motivasi mereka dalam berpartisipasi dalam proses pembangunan. Dan ironinya, mereka dianggap sebagai "faktor penghalang" pelaksanaan pembangunan di banyak kota besar di Indonesia. Rendahnya motivasi mereka disebabkan oleh rendahnya minat, perhatian dan keinginan untuk ikut serta dalam pembangunan karena memang dalam kenyataannya minat, perhatian dan keikutsertaan mereka hanyalah pada upaya pemenuhan ekonomi keluarg[15]. Upaya menumbuhkembangkan motivasi kaum miskin kota dalam berpartisipasi bukanlah pekerjaan mudah. Sebab

[13] Malcolm Fleming and Howard Levie (1981). *Instructional Message Design: Principles for Behavioral Sciences*. Englewood Cliffs, New Jersey: Educational Technology Publ
[14] Clifford T. Morgan et al. (1986). *Introduction to Psychology*. 7th. Ed. New York: McGraw-Hill Book Co.
[15] Asrinaldi dkk (2003), *opcit*, h. 116-117

secara teori, Menurut Galloway (1976) motivasi terbagi dua, (a) motivasi intrinsik yaitu apabila sumbernya datang dari dalam diri individu yang bersangkutan, dan (b) motivasi ekstrinsik yaitu apabila sumbernya berasal dari lingkungan di luar diri individu yang bersangkutan. Motivasi ekstrinsik dapat dilakukan pemerintah kota baik melaui stimulus tertentu ataupun melalui kebijakan yang dapat mendorong masyarakat miskin kota untuk berpartisipasi dalam pembangunan kota.[16]

Lain lagi bagi Lewis (1993) yang melihat kurang efektifnya partisipasi dan integrasi kaum miskin kota ke dalam lembaga-lembaga utama masyarakat, merupakan salah satu ciri terpenting kebudayaan kemiskinan. Ini merupakan masalah yang rumit dan merupakan akibat dari berbagai faktor termasuk langkanya sumberdaya ekonomi, segregasi dan diskriminasi, ketakutan, kecurigaan atau apati.[17] Jelas bahwa lahirnya partisipasi sangat terkait dengan faktor ekstrinsik di luar diri individu dan dari dalam diri individu itu sendiri.

Pemerintah kota, desentralisasi dan pembangunan partisipatif

Model pembangunan yang umum digunakan sebagai acuan di negara-negara berkembang dalam melaksanakan pembangunan seperti juga yang berlaku di negara-negara di Asia Tenggara, adalah model yang evolusionistik atau berkembang secara berlahap dan linear, ekullibrium, dan makro, seperti yang terdapat dalam model pertumbuhan ekonominya Rostow (1960, 1962). Cirinya yang makro dan terfokus pada pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan materi, dan tingkat kemampuan konsumsi, telah menyebabkan bahwa model ini di dalam pelaksanaannya dapat mengabaikan variasi-variasi lokal yang ada dalam sebuah masyarakat-negara.[18]

Jelas bahwa model pembangunan di atas berorientasi tradisional yang memiliki karakteristik seperti memiliki prinsip, standar, tujuan, dan prioritas yang umum yang diterapkan pada seluruh masyarakat tanpa kecuali. Para penganut aliran ini melihat bahwa masyarakat akan dapat merespons modernisasi yang terjadi sekitar masyarakat sehingga sebagian besar ahli yang beraliran ini memandang bahwa partisipasi dengan sendirinya akan segera muncul untuk merespon perubahan tersebut. Sementara model pembangunan yang berorientasi partisipatif menggangap

[16] Toeti Soekamto (1997) *Teori Belajar Dan Model-Model Pembelajaran.* Bahan Ajar: Pekerti PAU-DIKTI-DEPDIKNAS h.39

[17] Oscar Lewis (1993) "Kebudayaan Kemiskinan" dalam Parsudi Suparlan *opcit.* h. 7

[18] Lim Teck Ghee, Alberto G. Gomez (penyunting) (1993). *Suku Asli dan Pembangunan di Asia Tenggara.* Jakarta: Yayasan Obor. h. ix

bahwa pembangunan tersebut harus memperhatikan hal-hal yang bersifat spesifik, identifikasi masalah yang sesuai dengan kebutuhannya dan tidak meniadakan aspek nilai-nilai tradisional yang ada dalam masyarakat. Respons mereka terhadap modernisasi yang berlangsung dalam lingkup global tidak harus meningalkan kekhususan mereka dalam proses pembangunan.[19]

Perubahan yang mendasar dari paradigma pembangunan *top-down planning* ke *bottom-up planning* menempatkan masyarakat menjadi subjek yang aktif untuk ikut berperan serta dalam pembangunan. Dalam UU No.32 tahun 2004, jabaran terhadap peran serta ini menjadi sebuah prinsip utama dalam implementasi konsep *desentralisasi*, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah ke Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konsep desentralisasi, yaitu hak yang dimiliki daerah otonom (pemerintah lokal), terkandung makna demokrasi yang diselenggarakan oleh pemerintah kota (lokal) [20]. Sesungguhnya, ini juga terkait dengan argumentasi bahwa pemerintahan lokal yang demokratis adalah sebagai metode yang terbaik untuk menyelenggarakan administrasi lokal berkenaan dengan pelayanan publik[21]. Adanya penegasan terhadap penyelenggaraan asas desentralisasi yang dipahami sebagai sebuah proses penyelenggaraan demokrasi di tingkat lokal akan memperkuat jalannya demokrasi di tingkat nasional[22]. Bahkan keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan lokal, misalnya yang terkait dengan proses mempengaruhi kebijakan di tingkat lokal, adalah bagian dari proses pendidikan politik dalam berdemokrasi[23]. Dengan demikian, konsep desentralisasi yang kerap didengung-dengungkan dalam penyelenggaraan otonomi daerah bersesuaian dengan optimalisasi keterlibatan masyarakat dalam pembangunan di tingkat lokal.

Dalam era desentralisasi, isu pembangunan partisipatif (*participatory development*) menjadi penting terutama yang terkait dengan perencanaan pembangunan dan implementasinya. Arti penting pembangunan partisipatif ini

---

[19] Merilee S. Grindle (ed) (1997). *Getting Good Government, Capacity Building in The Public Sectors of eveloping Countries*. Harvard University Press. h. 389-392

[20] G. Shabbir Cheema. And Dennis Rondinelli (eds). *Decentralization and Development*. London: Sage Publications 1983. pp. 26-31

[21] B.C. Smith. *Decentralization:The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin. 1985. pp.19

[22] *Ibid*, pp.20

[23] Geoffrey Hawthorn and Paul Seabright. 1996. "Governance, Democracy and Development: A Contractualist View". In Adrian Leftwich. *Democracy and Development* Cambridge: Polity Press. 1996 pp.74-94

menempatkan masyarakat tidak hanya sebagai objek pembangunan tetapi juga subjek. Ini dapat dilihat bahwa dengan keterlibatan masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* dalam pembangunan tersebut melahirkan jaminan terhadap prinsip *good governance* yaitu transparansi dan akuntabilitas dalam proses pembuatan kebijakan publik.[24] Partisipasi masyarakat juga merupakan konsep penting dalam keberhasilan implementasi konsep *good governance* di daerah. Merujuk pada konsep Bank Dunia (1994), partisipasi adalah suatu proses dimana berbagai pelaku (*stakeholders*) dapat mempengaruhi serta membagi wewenang dalam menentukan inisiatif-inisiatif pembangunan, keputusan serta pengalokasian berbagai sumber daya yang berpengaruh terhadap mereka.

Pembangunan yang sejati merupakan konsepsi pembangunan yang holistik yang menempatkan sebagai titik fokusnya, dan menjamin promosi pribadi manusia dan promosi kesejahteraan yang terus menerus dari seluruh populasi. Basis untuk pembangunan seperti ini seharusnya adalah partisipasi penuh dari populasi dalam proses pembangunan dan distribusi manfaat yang adil. Pembangunan sejati seharusnya yang bersifat endogen, berwawasan kepada kebutuhan dan sehat secara ekologis, dan menekankan kemandirian dan tanggung jawab kolektif. [25]

Penerapan konsep partisipasi dan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan masih mempunyai kendala terutama menyangkut bagaimana bentuk dan mekanisme keterlibatan masyarakat tersebut dalam pembangunan. Beberapa masalah lain yang juga terkait dengan menumbuhkembangkan partisipasi tersebut adalah pertama, menyangkut letak suatu daerah atau wilayah. Dalam hal ini terkait dengan adanya konsentrasi masyarakat yang tinggal di daerah perkotaan (*urban*) dan pedesaan (*rural*). Kedua, konsekuensi dari perbedaan letak suatu wilayah tersebut mempengaruhi bentuk keterlibatan masyarakatnya. Dalam hal ini akan ditemukan perbedaan yang signifikan bahwa keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan di daerah perkotaan dan pedesaan tidaklah sama. Ketiga, perbedaan serapan informasi (*transfer of knowledge*) yang diperoleh masyarakat menyangkut peran serta mereka dalam proses pembangunan juga akan mempengaruhi bentuk dan mekanisme partisipasi mereka yang efektif sesuai dengan kultur lingkungan

[24] Lihat Britha Mikkelsen (1999). *Metode Penelitian Partisipatoris Dan Upaya-upaya Pemberdayaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

[25] Colin Nicholas. (1993). "Demi Orang Senoi? Negara Dan Masyarakat Senoi di Semenanjung Malaysia" dalam Lim Teck Ghee, Alberto G. Gomez (penyunting) (1993). *Suku Asli dan Pembangunan di Asia Tenggara*. Jakarta: Yayasan Obor, h. 134-35

setempat. Keempat, pluralitas dari sisi sosio-ekonomi seperti tingkat pendapatan, pendidikan, tingkat konsumsi media massa dan seterusnya dalam masyarakat perkotaan dan pedesaan juga berdampak pada intensitas dan luasnya cakupan keterlibatan mereka dalam proses pembangunan. Kelima, dalam konteks politik lokal, dinamika kehidupan masyarakat di perkotaan sangat berbeda dengan masyarakat di pedesaan. Dengan demikian, kondisi ini akan mempengaruhi pula partisipasi masyarakatnya.

Partisipasi masyarakat menjadi variabel yang sangat berpengaruh dalam melihat keberhasilan program pembangunan. Dalam hal ini partisipasi masyarakat tersebut haruslah mengacu pada, (1) adanya komitmen semua pihak untuk mau melakukan perubahan. Sebab makna pembangunan itu sendiri adalah proses meningkatnya kondisi kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik secara merata. Dengan demikian pemerintah diharapkan mampu melibatkan semua komponen masyarakat hingga ke tingkatan masyarakat yang marjinal sekalipun.[26] (2) adanya pemanfaatan sumber daya setempat sebagai potensi dasar dalam proses pembangunan tersebut. Pemanfaatan sumber daya yang ada (alam, manusia, dan sosial) akan mendorong masyarakat untuk terlibat secara penuh mulai dari proses identifikasi masalah yang dihadapi hingga evaluasi terhadap program pembangunan yang dihasilkan. Oleh karenanya, dalam kaitan ini dituntut adanya inisiatif dan kreatifitas masyarakat. (3) dalam konteks implementasi demokrasi di tingkat *grassroots*, partisipasi secara intrinsik adalah inti dari demokrasi. Dengan demikian, upaya mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah hakikat demokrasi itu sendiri.[27]

Membangun partisipasi masyarakat bukanlah pekerjaan yang mudah. Pemerintah harus berupaya maksimal mengingat tidak semua masyarakat memiliki kesadaran, pengetahuan dan keterikatan secara emosional dengan pemerintah. Secara teori, sebagaimana yang dikemukakan oleh Takeda [28], ada beberapa faktor penting dalam memfasilitasi dan mendorong partisipasi masyarakat yaitu, *pertama*, informasi. Peran informasi sangat penting untuk mendorong adanya partisipasi masyarakat. Tanpa informasi masyarakat tidak akan mengetahui "apa, kapan, dimana, siapa dan bagaimana" berpartisipasi dalam perencanaan kebijakan dan proses implementasi. *Kedua*, penghubung. Untuk mendorong adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan juga dibutuhkan organisasi yang memainkan peran sebagai

[26] Britha Mikkelsen, *opcit*. h. 65-68
[27] Silahkan lihat Timothy D. Sisk. (2001) *Democracy At The Local Level*. Sweden: International IDEA Handbook Series 4 pp. 145-76
[28] Nobuhisa Takeda. *People's Participation*...Opcit

penghubung seperti lembaga swadaya masyarakat, pihak universitas dan seterusnya. *Ketiga*, kelembagaan. Mekanisme partisipasi haruslah dilembagakan sehingga memiliki aspek legalitas dan proses partisipasi dapat didefinisikan dalam mekanisme pembuatan kebijakan di tingkat pemerintahan daerah. *Keempat*, inisiatif. Inisiatif masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan sangatlah krusial. Oleh karenanya pemerintah daerah harus memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berperan serta dengan inisiatif yang dimilikinya.

Di negara-negara maju upaya menciptakan *good urban governance* yang bercirikan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan bukanlah sesuatu yang baru. Lihat saja negara tetangga seperti Jepang atau Malaysia yang sudah berhasil menciptakan kepemerintaha urban yang baik tersebut. Ini dapat dilihat dari indikator kepemerintahan urban yang dikemukakan Erna Witoelar (2002) [29] yang baik tersebut yang diimplementasikan dalam praktek pemerintahannya. (1) kesetaraan bahwa semua laki-laki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi lebih baik. (2) keelektifan dan koefisienan, bahwa segala proses dan kelembagaan memperoleh hasil yang baik dengan sumber daya yang ada. (3) pertangungjawaban, bahwa pengambilan kebijakan di pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat madani bertanggungjawab kepada publik. (4) partisipasi, bahwa laki-laki dan perempuan harus mempunyai suara dalam proses pengambilan keputusan baik langsung maupun melalui perantaraan sebuah institusi yang terkait. Partisipasi ini ini mesti berdasar pada kebebesan berorganisasi dan menyatakan pendapat. (5) adalah keamanan dalam artian ada resolusi konflik, keamanan manusia, dan keamanan lingkungan.

Jelas sekali bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan dalam arti yang luas adalah sebagai sebuah bentuk keterlibatan masyarakat (*civic engagement*) dalam proses pembuatan kebijakan. Tentunya, partisipasi masyarakat sangat bergantung pada kebijakan dan metode untuk menciptakan kesempatan bagi masyarakat yang secara langsung terlibata dalam pembuatan kebijakan dan implementasi. Menurut Robert Putnam (1993) hasil praktis dari partisipasi adalah terbentuknya "modal sosial" (*social capital*) yang berintikan kepercayaan dan percaya diri yang dibanguin oleh pemerintah dan masyarakat demi tercapainya kebaikan bersama. Modal sosial adalah basis legitimasi bagi institusi pemerintahan dan sebuah

[29] Laporan Harian Kompas tanggal 31 Oktober 2002 tentang Kongres Perencanaan Dunia ke-18 di Kuala Lumpur

kebutuhan guna penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Tanpa modal sosial, lahirnya krisis kepercayaan pada institusi pemerintahan, pemerintah akan mengalami kesulitan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsinya.[20]

Kesimpulan

Partisipasi individu dalam suatu pembangunan terjadi dalam ruang yang sarat dipengaruhi oleh nilai-nilai ekonomi dan politik. Akumulasi nilai-nilai tersebut terakumulasi dalam tatanan nilai sosial yang lebih besar di lingkungan masyarakat kota. Dengan demikian, perlu difikirkan suatu upaya untuk menjelaskan persepsi, ekspektasi dan motivasi masyarakat miskin kota berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan sehingga tujuan pembangunan yang sebenarnya dapat diwujudkan. Selain itu, perlu juga diketahui bagaimana bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat miskin kota yang sesuai dengan kenyataan yang ada. Ini penting diidentifikasi guna menyesuaikan proses pembangunan dan pengembangan kawasan perkotaan dilihat dari perspektif keaslian/otentisitas (*autenticity*) partisipasi tersebut.

Pengalaman di negara maju seperti Jepang sudah berhasil melibatkan partisipasi dan peran serta masyarakatnya dalam otonomi daerah. Keberhasilan dalam melibatkan masyarakat ini turut mempengaruhi hasil pembangunan. Penemuan bentuk dan mekanisme yang sesuai dengan karakteristik masyarakat kota dan desa di Jepang mendorong pemerintah daerah setempat adalah formula dalam mendorong partisipasi masyarakat di Jepang.

Salah satu indikator keberhasilan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah meningkatnya partisipasi dan peran serta masyarakat dalam pembangunan khususnya di perkotaan. Partisipasi dan peran serta tersebut tidak saja sebatas keterlibatan dalam pengesahan dan implementasi akan tetapi juga dimulai dari perencanaan, penyusunan, dan pengelolaan program pembangunan tersebut. Patut diketahui, mengelaborasi secara mendalam konsep dasar (*basic concept*) partisipasi dan keaslian (*autenticity*) partisipasi yang sesuai dengan sosio-kultur dan ekonomi politik masyarakat miskin di perkotaan dimana nilai sosio-kultumya masih tumbuh dan berkembang sebagai identitas menjadi relevan dengan pelaksanaan otonomi daerah saat ini.

Selama ini yang terlihat ialah belum adanya sinkronisasi formula kebijakan yang dibuat pemerintah kota dengan keinginan masyarakat kota terutama kelompok miskin

[20] Timothy D. Sisk. (2001) *opcit.* pp. 147

kota yang seringkali memiliki pandangan yang *apriori* terhadap kebijakan pemerintah kota yang bagi mereka dianggap tidak memihak. Indikasinya dapat dilihat dengan rendahnya kesadaran mereka untuk terlibat dalam berpartisipasi dalam pembangunan. Indikator "kegagalan" lainnya adalah tidak terkelolanya hasil-hasil pembangunan dengan baik, misalnya yang menyangkut, masalah pemukiman, sanitasi, transportasi, pengadaan serta pemeliharaan fasilitas publik di kota yang tidak baik dan lain sebagainya. Oleh karena itu, mengidentifikasi partisipasi masyarakat miskin kota secara sosio-kultur dan ekonomi politik karakteristik partisipasi masyarakat miskin kota yang sangat beragam menjadi sangat relevan. Sebab dengan upaya ini pula ditemukan bentuk orisinil dan mekanisme partisipasi masyarakat miskin kota yang sesuai dengan karakteristik lingkungan internal dan eksternal mereka.