

B. DRAFT ARTIKEL ILMIAH

Dimensi Sosio Kultur Dan Ekonomi Politik Partisipasi Masyarakat Miskin Kota: Studi Di Kota Padang¹

Oleh: Asrinaldi & T. Rika Valentina²

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui persepsi, ekspektasi dan motivasi masyarakat miskin kota berpartisipasi dalam pembangunan. Persepsi, ekspektasi dan motivasi ini berkaitan dengan dimensi sosio kultur dan ekonomi politik sehingga kedua dimensi ini perlu juga diidentifikasi dalam penelitian ini. Penelitian ini mengambil lokasi di daerah industri khususnya di dua kelurahan yang menjadi basis masyarakat miskin kota Padang. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik *grounded theory* penelitian ini menemukan bahwa ada persepsi yang keliru dari masyarakat miskin terhadap pelaksanaan pembangunan sehingga berimplikasi kepada ekspektasi dan motivasinya terlibat dalam pembangunan. Tidak ada keaslian (*autenticity*) dalam partisipasi masyarakat miskin kota karena keterbatasan yang dimilikinya. Tidak munculnya keaslian berpartisipasi ini juga disebabkan mekanisme yang sudah ditetapkan pemerintah daerah melalui Musrenbang. Sementara dimensi sosio kultur “Minangkabau” yang mengutamakan kegiatan *manunggal sakato* (gotong royong) telah “memaksa” mereka untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Sementara, dimensi ekonomi politik keterlibatan mereka dalam pembangunan baru sebatas keinginan untuk memperoleh prioritas bantuan orang miskin di kelurahan. Kelompok ini belum dapat mengembangkan kreatifitas, inovasi, rasa percaya diri dan kepercayaan diri dalam berpartisipasi. Rendahnya partisipasi ini mengharuskan pihak kelurahan mengaktifkan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat sebagai fasilitator dalam pembangunan di kelurahan.

Kata Kunci: Partisipasi, masyarakat miskin kota

1. Latar Belakang

Dalam pelaksanaan pembangunan daerah—penekanan terhadap peran serta masyarakat menjadi sebuah keniscayaan dalam perubahan paradigma pembangunan. Keterlibatan masyarakat itu di arahkan pada pendekatan partisipatif yang sesuai dengan implementasi tata pemerintahan yang baik. Selain dari keterlibatan masyarakat, pemerintah juga melibatkan para pelaku non pemerintah dalam pengambilan keputusan perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Kenyataan ini bersesuaian pula dengan dengan amanah UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah serta Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 1999 tentang prosedur partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan negara.

¹Penelitian dosen muda ini dibiayai oleh Direktorat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat DIKTI-DEPDIKNAS tahun 2007.

²Pengajar di Jurusan Ilmu Politik FSIP Universitas Andalas, Padang.

Proses tumbuhkembangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat di perkotaan merupakan gejala yang menarik. Pada kenyataannya bahwa proses pembangunan di daerah perkotaan adalah cerminan interaksi dominatif sekelompok individu (*oligarchy*) yang duduk di lingkaran kekuasaan pemerintahan sehingga tidak dimungkinkan terjadinya partisipasi (Asrinaldi, 2003:4). Kecenderungan pendekatan pembangunan masyarakat selama ini berdasarkan paradigma lama dengan menekankan pada model pembangunan *top-down planning* sehingga tidak dimungkinkan adanya partisipasi aktif masyarakat. Masyarakat hanya dijadikan objek pembangunan tanpa diberi kesempatan untuk menemukenali apa yang menjadi kebutuhan mereka yang sesungguhnya.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia satu dekade terakhir berdampak pada bertambahnya masyarakat miskin baik diperkotaan ataupun di pedesaan. Tahun 2007 jumlah penduduk miskin Indonesia berkurang sebanyak 1 persen menjadi 37,17 juta dari sebelumnya 39,30 juta tahun 2006. Walaupun data ini dipandang oleh sebagian pakar demografi dan ekonomi agak kontroversi namun pengurangan ini patut disyukuri karena pemerintah dianggap berhasil mengurangi kemiskinan. Namun banyak yang pengamat yang mengakui kemiskinan tersebut justru semakin bertambah. Di Kota Padang angka kemiskinan ini mencapai 185.339 jiwa tahun 2006 dan dipandang sebagai beban pemerintah kota saat ini. Sukar dinafikan kemiskinan di perkotaan tumbuh subur di daerah kantong (*enclave*). Keadaan miskin mereka menyulitkan pemerintah untuk melibatkan mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan perkotaan. Padahal mewujudkan prinsip tata pemerintahan yang baik haruslah melibatkan partisipasi seluruh komponen masyarakat.

Banyak aspek yang dapat dihubungkan dengan bentuk partisipasi masyarakat miskin tersebut. Misalnya bagaimana masyarakat miskin kota memandang pembangunan yang dilaksanakan di daerahnya. Pada satu sisi mereka memandang pembangunan itu untuk kepentingan mereka, namun pada sisi lain pembangunan dianggap tidak berhubungan dengan kepentingannya. Selain itu, permasalahan yang dihadapi pemerintah kota dalam menumbuhkembangkan partisipasi masyarakatnya juga beragam. Sudah tentu pemecahan terhadap permasalahan itu dilakukan pula dengan cara yang berbeda-beda tergantung pada dimensi sosio-kultur dan dimensi ekonomi politik. Walau bagaimana pun pemerintah kota harus dapat memahami kedua dimensi ini sehingga dapat dijadikan landasan pelaksanaan pembangunan partisipatif tersebut.

Dimensi sosio kultur ini merupakan sebuah *social construction* yang dapat dikaitkan dengan konsep *ethnodevelopmentalism* yang menjadi ciri pluralnya masyarakat miskin kota dari sisi etnik dan budaya. Sementara dimensi ekonomi politik 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 keluarganya. Oleh karenanya penelitian ini menyoroti masalah yang dihadapi kaum miskin kota dalam berpartisipasi dalam pembangunan di perkotaan.

2. Tujuan Dan Manfaat

2.1 Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi dan menemukan persepsi, ekspektasi dan motivasi masyarakat miskin kota dalam pembangunan partisipatif di lingkungan perkotaan.
2. Mendiskripsikan pengaruh sosio kultur dan ekonomi politik masyarakat miskin kota yang heterogen terkait dengan model pembangunan partisipatif.
3. Menemukan mekanisme dan bentuk partisipasi masyarakat miskin kota serta kebijakan pemerintah daerah berkaitan dengan pembangunan partisipatif.

2.2 Manfaat

Manfaat penelitian ini adalah:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengembangan teori partisipasi masyarakat dalam pembangunan terutamanya di daerah perkotaan. Pengembangan teori partisipasi ini tidak saja berkaitan dengan implementasi desentralisasi tetapi juga pada peningkatan pelayanan public bagi masyarakat khususnya di perkotaan.
- b. Sementara secara praktis bagi pemerintah kota yang saat ini sudah menjadi daerah otonom, penemuan bentuk partisipasi yang sesuai membawa manfaat bagi keberhasilan pelaksanaan pembangunannya.

3. Tinjauan Kepustakaan

3.1 Definisi Kota dan Dinamika Permasalahannya

Tentunya 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 pemaknaan 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 (Keban, 1995: 1).

Terkait 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 (Christensen, 1995:17-35). Namun yang paling sering terjadi adalah “kesalahan” pembuatan kebijakan yang kurang tepat oleh pemerintah kota sehingga berdampak pada perkembangan kota tersebut. Sejarah perencanaan kota dan penataan kota dalam bentuk fisik jauh lebih banyak mendapat perhatian dari pada penataan dalam bentuk non fisik. Menurut Keban (1995) 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 *physical 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 termasuk mereka yang berasal dari golongan miskin untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan.

Masyarakat miskin kota mempunyai karakteristik budaya minoritas, perbedaan etnik, perbedaan agama dan bahasa, ketegangan antar etnik, dan lain sebagainya. Kehidupan kota juga disemarakkan dengan terbentuknya jaringan yang berdasarkan afiliasi identitas sosial yang mempengaruhi kehidupan dan keharmonisan masyarakatnya. Pluralitas masyarakat kota sebagaimana yang digambarkan di atas tentu akan berimplikasi pada pemahaman masyarakatnya terhadap lingkungan kota sebagai *melting pot* dimana bertemunya banyak kebudayaan dengan identitas yang beragam. Kenyataan ini menjadi pekerjaan yang serius pemerintah kota untuk dapat

mengorganisasikan keragaman ini sehingga tidak melahirkan konflik horisontal dalam masyarakat (Gilbert & Gugler, 1996:1-4).

Norma-norma pedesaan beserta sekian cara interaksi sosial menjadi tidak relevan lagi. Nilai-nilai keagamaan ortodoks turut terkikis, diiringi oleh suatu perasaan hampa-norma (*normlessness*), rasa ketidakamanan, di samping suatu keharusan akan reintegrasi sosial yang diusahakan dengan memasuki kelompok-kelompok naungan (*protective grouping*) baru di perkotaan. Kecenderungan ini menimbulkan suatu “jurang anomik”, suatu kesenjangan waktu antara ditinggalkannya sistem nilai tradisional dengan diterimanya suatu sistem pengganti (Nasikun, 1980: 20-21). 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.

3.2. Pembangunan Partisipasi: Persepsi, Ekspektasi dan Motivasi Masyarakat

Keterlibatan individu dalam suatu aktifitas sosial berhubungan 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 mereka untuk diwujudkan dalam tindakan nyata—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 (Fleming & Levie, 1981). 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 (Morgan *et.al*, 1986).

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 pula. 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 keluarga (Asrinaldi et al, 2005). Upaya menumbuhkembangkan motivasi kaum miskin kota dalam berpartisipasi bukanlah pekerjaan mudah.

Secara konsepnya 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 melalui stimulus tertentu ataupun melalui kebijakan yang dapat mendorong masyarakat miskin kota untuk berpartisipasi dalam pembangunan kota (Soekamto, 1997: 39).

Menurut Lewis 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 (Lewis, 1993:7). Oleh sebab itu untuk mengatasi konflik dalam diri orang miskin kota untuk berpartisipasi dalam pembangunan ini perlu dikaitkan dengan pembentukan motivasi intrinsik dan ekstrinsiknya.

3.3. Pemerintah Kota, Desentralisasi dan Pembangunan Partisipatif

Hasil pembangunan sebuah kota sangat bergantung pada model yang digunakan. Model pembangunan yang umum digunakan adalah model yang evolusionistik atau berkembang secara bertahap dan linear, ekuilibrium, dan makro, seperti yang terdapat dalam model pertumbuhan ekonomi yang dikenalkan

W.W.Rostow. Model ini banyak digunakan di negara yang sedang membangun seperti yang berlaku di negara-negara Asia Tenggara. Namun model yang dipilih oleh negara berkembang ini memiliki dampak buruk. Karakteristiknya yang makro dan lebih terfokus pada pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan materi serta tingkat kemampuan konsumsi, telah menyebabkan pengabaian variasi-variasi lokal yang ada dalam sebuah masyarakat sebuah negara (Ghee & Gomez, 1993:389-392). Dalam konteks penggunaan model ini adalah sangat sulit untuk melibatkan partisipasi masyarakat karena sifatnya yang *top down planning*.

Model pembangunan di atas hanya 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 disekitarnya 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 menganggap bahwa pembangunan tersebut harus memperhatikan hal-hal yang bersifat spesifik, identifikasi masalah yang sesuai dengan kebutuhannya dan tidak mengabaikan nilai-nilai tradisional yang ada dalam masyarakat. Respons mereka terhadap modernisasi yang berlangsung dalam lingkup global tidak harus pula meninggalkan kekhususan mereka dalam proses pembangunan (Grindle, 1997).

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—terutamanya yang berkaitan dengan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik—dijabarkan peran serta masyarakat menjadi prinsip utama dalam implementasi konsep desentralisasi. Inilah yang menjadi tugas penting pemerintah daerah terutama di perkotaan untuk menumbuhkembangkan partisipasi masyarakat ini.

4. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Luasnya teknik dalam pendekatan kualitatif, maka perlu ada pilihan terhadap teknik yang digunakan. Oleh karenanya penelitian ini menggunakan teknik penelitian *grounded theory*. Teknik *grounded theory* ini memungkinkan peneliti mengkaji secara mendalam apa yang terjadi. Berdasarkan fenomena yang diteliti, teknik ini mampu membuat model

kategorisasi, proposisi dan dalil yang ditemukan guna mengembangkan konsep-konsep baru (Babbie, 1983; Neumann, 1997).

Penelitian ini difokuskan pada masyarakat miskin kota yang bekerja di sektor informal yang ada di Kota Padang. Untuk pengambilan informan dalam penelitian ini digunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Oleh sebab penelitian ini ingin menemukenali persepsi, ekspektasi dan motivasi serta mendiskripsikan otensitas bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat miskin kota, maka penggunaan teknik ini dianggap sesuai dengan tujuan penelitian. Informan penelitian dipilih secara sengaja (*purposive*) berdasarkan keadaan kemiskinan mereka yang ditetapkan oleh pihak kelurahan. Dengan demikian jumlah informan pada akhirnya sangat ditentukan oleh kondisi lapangan dengan prinsip *snowball*. Dalam Penelitian ini terjaring informan sebanyak 32 orang dengan rincian 17 orang dari Kelurahan Tanjung Saba Pitameh Kecamatan Lubuk Begalung dan 15 orang dari Kelurahan Indarung Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang.

5. Hasil dan Pembahasan

5.1 Persepsi, Ekspektasi dan Motivasi Masyarakat Miskin Kota

Keberhasilan pelaksanaan pembangunan di sebuah daerah ditentukan oleh dukungan masyarakatnya. Tidak mengherankan—jika pemerintah meletakkan prinsip partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pemerintah pusat menganggap dengan pelaksanaan desentralisasi, maka daerah memiliki keleluasaan untuk daerah untuk merancang, melaksanakan dan mengevaluasi hasil pembangunan yang dilaksanakannya. Namun kesemuanya itu tidak akan bermakna jika tidak melibatkan masyarakat. Oleh karenanya, dukungan masyarakat dapat digalangan apabila sebelum pelaksanaan pembangunan tersebut pemerintah telah mensosialisasikan program pembangunan apa yang mereka rencanakan.

Di Kelurahan Tanjung Saba Pitameh pada umumnya masyarakat di daerah itu memperoleh informasi dari berkaitan dengan program pembangunan yang ada. Hal ini memang sengaja dilakukan pihak kelurahan sesuai dengan keinginannya mendapatkan dukungan masyarakat. Bahkan informasi yang diberikan tersebut tidak saja menyangkut program pembangunan, tetapi juga dengan pembiayaan dan jumlah biaya yang tersedia. Di Kelurahan Tanjung Saba Pitameh ini beberapa komponen kelurahan seperti RT/RW dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) aktif turun ke masyarakat mensosialisasikan pelaksanaan pembangunan.

Walau bagaimana pun, tidak semua masyarakat yang tahu dengan program pembangunan yang dilakukan pihak kelurahan. Pada umumnya mereka yang tidak tahu informasi ini disebabkan kesibukannya untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Begitu juga dengan masyarakat pendatang yang merasa tidak pernah diinformasikan oleh pihak kelurahan. Ungkapan Yus (52 tahun) seorang ibu rumah tangga berikut ini dapat menggambarkan keadaan tersebut.

“awak ndak ado dapek informasi dari RT/RW doh, paliang kalau lah salasai dapek carito dari urang-urang, mungkin dek awak urang pendatang makonyo ndak diagiah tau...”

(Saya tidak dapat informasi dari RT/RW, kalau pun dapat berita tersebut dari orang lain dan kegiatannya sudah selesai. Mungkin karena saya orang pendatang, jadi tidak diberitahu)

Berbeda dengan Kelurahan Indarung, ketidaktahuan masyarakat tentang program pembangunan yang dilaksanakan pihak kelurahan karena mereka tidak pernah berurusan di kelurahan. Apalagi yang berprofesi sebagai ibu rumah tangga, mereka mengakui setiap berurusan dengan pihak kelurahan dilakukan oleh suami mereka. Hal ini berdampak kepada informasi pembangunan kelurahan yang diperolehnya. Namun menurut sebagian informan yang berasal dari generasi muda, biasanya informasi yang diberikan pihak kelurahan selalu disampaikan melalui ketua RT/RW. Selanjutnya pihak RT/RW memberitahunya melalui papan pengumuman yang ada di lingkungan masing-masing.

Sukar dinafikan, rendahnya daya serap masyarakat miskin ini terhadap informasi pembangunan bukanlah karena mereka tidak mau tahu berkaitan dengan hal tersebut. Menurut pihak kelurahan semuanya ini disebabkan keadaan mereka yang sibuk untuk memenuhi keperluan keluarganya. Hal ini pulalah yang tidak memungkinkan mereka untuk hadir dalam pertemuan tentang pelaksanaan pembangunan yang difasilitasi pihak kelurahan. Sesuai dengan faktanya pihak kelurahan selalu mengundang semua komponen masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan di daerah masing-masing. Pertemuan yang diadakan pihak kelurahan biasanya berkaitan dengan pelaksanaan gotong royong, distribusi bantuan P2KP dan pembangunan fisik lainnya. Walaupun ada keterbatasan berkaitan dengan tingkat pendidikan mereka, namun informasi yang diberikan pihak kelurahan atau RT/RW sebenarnya dapat dipahami oleh masyarakat tempatan.

Partisipasi individu atau masyarakat dapat tumbuh kalau mereka memang memahami mengapa dan bagaimana mereka terlibat dalam proses pembangunan di

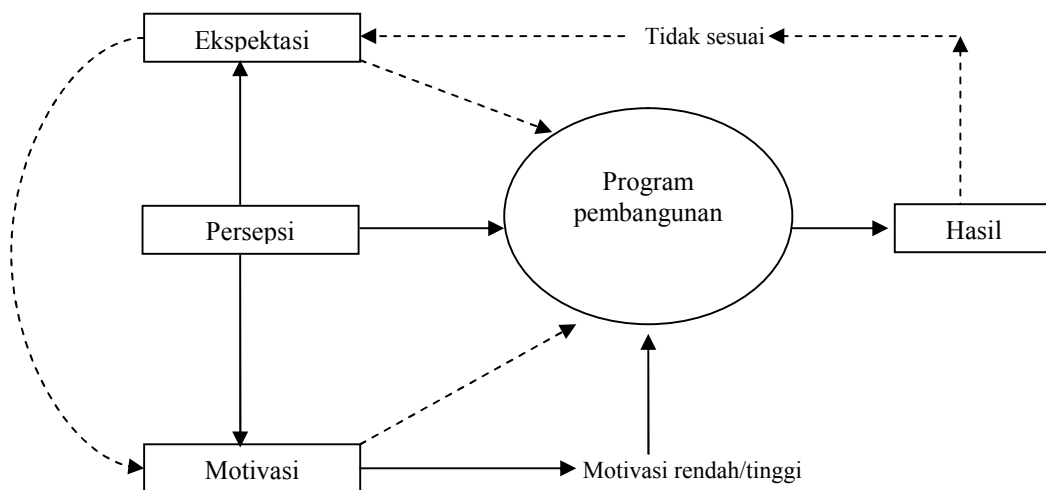
daerahnya. Tetapi bentuk partisipasi yang diberikan juga bergantung kepada kemampuannya memahami informasi tersebut. Sebagai masyarakat yang memiliki keterbatasan dari segi pendidikan, respons yang mereka berikan sangat bergantung pada tingkat pemahamannya. Pemahaman (kognisi) individu membentuk nilai yang diwujudkan dalam bentuk perasaan dan kecenderungan perilaku (konasi) merupakan landasan untuk memberi respons (Ajzen 2005:20). Rendahnya respons masyarakat miskin kota ini berimplikasi pada pelaksanaan pembangunan partisipatif yang diharapkan pemerintah. Bahkan tidak jarang, pemerintah daerah melakukan mobilisasi untuk menumbuhkan partisipasi ini. Tingkat pendidikan masyarakat miskin yang rendah ini juga melahirkan budaya yang parokial sehingga untuk menjadi budaya partisipan harus dimobilisasi (Verba, Nie & Kim, 1978:21).

Masyarakat miskin di kedua daerah memiliki harapan yang tinggi terhadap pembangunan yang dilaksanakan pemerintah daerah terutamanya berhubungan langsung dengan keperluan mereka. Penyediaan air bersih, pembangunan lingkungan sehat dan pembuatan jalan setapak mendapat sambutan yang antusias. Melalui kegiatan *manunggal sakato* (gotong royong)—kelurahan dapat menggerakkan potensi seluruh warganya termasuk kelompok masyarakat miskin kota ini. Biasanya pusat informasi, kegiatan dan sosialisasi biasanya diadakan di masjid-masjid yang ada di sekitar lingkungan *manunggal sakato* dilaksanakan.

Persepsi dan ekspektasi masyarakat miskin kota dalam pelaksanaan pembangunan tidak berhubungan secara jelas. Masyarakat miskin sangat mengharapkan adanya proses pembangunan berupa kebijakan subsidi dari pemerintah untuk membantu mereka keluar dari jerat kemiskinan. Tetapi pada sisi lain, mereka lebih banyak dituntut untuk memberikan partisipasi aktif dalam pembangunan di lingkungan mereka. Akibatnya partisipasi yang ada cenderung bersifat mobilisasi berbanding partisipasi otonomi. Ketidaksesuaian persepsi mereka dengan harapan mempengaruhi motivasi mereka untuk terlibat secara aktif dalam pembangunan. Salah satu contoh adalah mereka yang berasal dari kelompok miskin pendatang di daerah tersebut. Seringkali budaya partisipasi yang mereka tampilkan bersifat parokial dengan alasan mereka tidak akan lama menetap di daerah itu. Akibatnya mereka tidak begitu peduli dengan aktivitas di sekelilingnya. Begitu pula kalau kegiatan pembangunan dilaksanakan di luar lingkungan tempat tinggal mereka. Ada keengganan kelompok masyarakat miskin ini terlibat dalam pembangunan tersebut.

Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat miskin kota tersebut, maka oleh pemerintah daerah dibentuk lembaga masyarakat. Usaha pemerintah daerah memfasilitasi pembentukan LPM diharapkan dapat memecahkan masalah rendahnya partisipasi masyarakat (miskin) ini. Pada umumnya masyarakat memberi respons positif terhadap keberadaan LPM ini. Menurut pengakuan informan di kedua daerah penelitian, LPM berperan aktif dalam mengidentifikasi atau mensosialisasikan berbagai hal berkaitan dengan pembangunan.

Gambar 5.1. Hubungan persepsi, ekspektasi dan motivasi masyarakat miskin dalam pembangunan



Sebagaimana yang dijelaskan di atas, partisipasi masyarakat miskin kota akan tumbuh apabila persepsinya terhadap pembangunan itu positif. Sebab dalam kenyataannya persepsi itu akan melahirkan harapan (ekspektasi) individu. Apabila harapan yang diinginkan itu tidak sesuai dengan hasil yang dicapai dalam pembangunan itu, maka motivasi individu pun akan melemah. Tentunya ini tidak membawa keuntungan bagi munculnya partisipasi mereka pada kegiatan pembangunan berikutnya. Oleh karenanya kesinambungan perencanaan dan hasil pembangunan haruslah diusahakan sesuai dengan harapan semua pihak yang terlibat terutamanya masyarakat miskin kota. Keterlibatan masyarakat (miskin kota) dalam merencanakan sebuah kegiatan pembangunan akan melahirkan persepsi yang positif

serta ekspektasi yang tinggi terhadap pembangunan yang dilaksanakan. Dengan persepsi ini, maka motivasi mereka berpartisipasi akan cenderung meningkat.

Jika ditinjau secara mendalam, nilai harapan masyarakat miskin kota ini tidak semata-mata pada keuntungan materi langsung yang diharapkan. Mereka mengharapkan sesuatu dibalik keterlibatan dalam proses pembangunan itu. Nilai harapan masyarakat miskin ini berhubungan dengan rasa tanggung jawab mereka sebagai warga di lingkungan tersebut. Rasa tanggung jawab muncul karena mereka menganggap keberadaan mereka diakui oleh masyarakat disekitar tempat tinggal. Di samping itu mereka mempercayai adanya kebaikan bersama yang diperoleh dari proses kerjasama dalam pembangunan tersebut. Merujuk pada kenyataan ini terdapat pula kesadaran masyarakat di kedua kelurahan tentang pentingnya modal sosial (*sosial capital*) untuk melaksanakan pembangunan. Inilah yang diharapkan oleh pihak kelurahan sebab modal sosial ini kalau dihimpun menjadi kekuatan yang sangat menentukan dalam pembangunan. Keterlibatan masyarakat miskin kota juga membawa keuntungan secara tidak langsung bagi mereka. Biasanya pihak kelurahan termasuk RT/RW akan mengutamakan bantuan bagi mereka—seperti bantuan beras miskin, kartu sehat, bantuan tunai langsung dan lain-lain—yang aktif dalam kegiatan kelurahan.³

Motivasi masyarakat miskin kota ini terlibat dalam pembangunan di kedua kelurahan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga bentuk. Pertama, adalah mereka yang berpartisipasi dalam pembangunan bergantung kepada bentuk pembangunan yang dilaksanakan di daerah itu. Apabila ada program pembangunan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan harapan mereka—biasanya mereka tidak ikut terlibat secara langsung. Mereka beranggapan bahwa pembangunan yang dilaksanakan itu tidak ditujukan untuk kepentingan mereka. Kedua, adalah mereka yang terlibat karena anjuran orang lain. Keikutsertaan mereka sangat bergantung kepada siapa yang menganjurkan. Dalam konteks ini semakin berpengaruh orang yang menganjurkan keikutsertaan mereka semakin aktiflah mereka terlibat. Biasanya yang menganjurkan kelompok ini adalah ketua RT/RW atau pihak kelurahan. Ketiga, adalah mereka yang terlibat dalam proses pembangunan karena adanya kebiasaan bergotong royong di daerah tersebut.

³Penggolongan ini berdasarkan kesimpulan hasil wawancara dengan seluruh informan di dua kelurahan yang menjadi lokasi penelitian.

Lazim diketahui masyarakat Minangkabau terbiasa dengan kegiatan *manunggal sakato* (gotong royong) sebagai sebuah tradisi sosial. Ketidakikutsertaan seseorang dalam *manunggal sakato* tersebut akan menyebabkan penilaian negatif dari orang disekitar mereka karenanya mereka harus mengikuti kegiatan *manunggal sakato* tersebut. Keempat, adalah yang berpartisipasi dengan mengharapkan keuntungan langsung yang diperoleh dari keterlibatan mereka dari proses pembangunan tersebut. Kelompok ini mengharapkan keikutsertaannya dalam pembangunan di kelurahan menjadi pertimbangan bagi pihak kelurahan untuk memberi bantuan bagi masyarakat miskin.

5.2 Dimensi Sosio Kultur dan Ekonomi Politik Masyarakat Miskin Kota

5.2.1 Dimensi sosial budaya

Sistem sosial budaya masyarakat dapat dikelompokkan ke dalam pembagian infrastruktur, struktur sosial dan suprastruktur (Sanderson, 2000). Dengan memahami pengelompokan ini, maka seorang ilmuwan sosial dapat memahami struktur dan sistem sosial budaya yang berlaku dalam masyarakat.⁴ Oleh karena itu memahami bentuk partisipasi masyarakat miskin kota dari aspek sosial budaya ini harus pula dilihat dari ketiga aspek ini, yaitu infrastruktur, struktur sosial dan suprastruktur.

Komponen sistem sosial budaya memuat pola-pola kehidupan sosial yang teratur yang dipakai di kalangan masyarakat. Pola-pola kehidupan tersebut berubah mengikuti perkembangan lingkungan sekelilingnya. Dalam konteks ini struktur sosial masyarakat yang dimaksudkan adalah apa yang merujuk pada pola perilaku aktual individu-individu dalam masyarakat. Berangkat dari kenyataan ini, maka beberapa subunit dari struktur sosial yang dikonsepsikan Sanderson (2000:59-63) dapat dijadikan acuan untuk melihat bagaimana tindakan sosial masyarakat miskin kota dalam merespons pembangunan yang ada disekitarnya. Di antara subunit tersebut yang paling prinsip adalah stratifikasi ras atau etnik, pembagian kerja secara seksual, keluarga dan kekerabatan dan pendidikan. Misalnya, stratifikasi sosial digunakan sebagai landasan konseptual dalam mengelaborasi struktur sosial masyarakat miskin

⁴Pengelompokan komponen dasar basis memahami struktur dan sistem sosial budaya masyarakat ini adalah pada (1) superstruktur ideologis yang terdiri dari ideologi umum, agama, ilmu pengetahuan, kesenian dan kesusasteraan. (2) Struktur sosial yaitu pada ada (atau tidak adanya) stratifikasi sosial, ada (atau tidak adanya) stratifikasi rasial dan etnis, kepolitikan (*polity*), pembagian kerja secara seksual dan ketidaksamaan secara seksual, keluarga dan kekerabatan, pendidikan. (3) Infrastruktur material terdiri dari teknologi, ekonomi, ekologi, dan demografi.

kota dengan asumsi adanya kelompok kecil dalam masyarakat miskin kota yang tidak sama kepemilikannya terhadap harta benda dan kekuasaannya. Atau dapat pula dilihat bagaimana stratifikasi etnik yang terjadi apakah ada penguasaan etnis tertentu di daerah itu (Ragmaran, 2001). Ketidaksamaan ini berpengaruh pada bentuk partisipasi mereka terhadap pembangunan di lingkungan mereka. Sebab, bagi mereka yang tergolong miskin absolut,⁵ upaya memenuhi kebutuhan keluarga adalah hal yang utama berbanding partisipasi yang akan diikutinya. Dengan kenyataan ini dapat pula ditelusuri sifat dan tingkatan stratifikasi sosial masyarakat miskin ini serta pengaruhnya pada perilaku aktual mereka terutama dalam berpartisipasi dalam pembangunan.

Seluruh elemen dalam dimensi sosial budaya masyarakat miskin kota itu merujuk kepada aspek nilai-nilai yang mempengaruhi perilakunya dalam berpartisipasi terutama lingkungan sosialnya (Munch, 1989:37-38). Tidak dapat dinafikan nilai-nilai sosial budaya yang mereka amalkan akan berdampak kepada persepsi mereka terhadap pembangunan. Tidak itu saja keyakinan terhadap nilai itu pula mempengaruhi cara mereka merespons anjuran pihak luar agar mereka berpartisipasi dalam pembangunan. Begitu juga dari persepsi mereka terhadap program pembangunan memunculkan pula pandangan mereka terhadap keuntungan serta implikasi dari partisipasi mereka dalam pembangunan. Kenyataan inilah yang akan dihubungkan dengan dimensi ekonomi politik yang dimiliki oleh kelompok miskin perkotaan ini. Pada bagian ini akan dijelaskan bagaimana sebenarnya dimensi sosial budaya dan ekonomi politik tersebut.

Merujuk pada kenyataan yang berlaku—dalam struktur sosial masyarakat miskin kota cenderung terjadi pembagian kerja secara seksual. Walaupun tidak nampak secara eksplisit, namun dapat diidentifikasi dari kecenderungan mereka ikut serta dalam kegiatan di kelurahan. Biasanya ibu rumah tangga keluarga miskin kota ini menyerahkan sepenuhnya urusan yang berhubungan kelurahan kepada suaminya. Akibatnya informasi yang didapatkan berkaitan dengan program pembangunan sangat kurang. Tidak adanya informasi juga berimplikasi kepada motivasinya untuk ikut serta dalam pembangunan di kelurahan. Bahkan suami sebagai kepala keluarga

⁵Konsep kemiskinan absolut merujuk kepada pengertian ketidakmampuan individu memenuhi kebutuhan dasarnya (*basic needs*) seperti pangan, papan, sandang dan lain sebagainya. Keluarga miskin di perkotaan memang sangat bervariasi apalagi konsep bantuan pemerintah untuk warga miskin tidak mengacu kepada kemiskinan absolut ini tetapi cenderung pada konsep kemiskinan relatif.

jarang mengkomunikasikan urusan-urusan yang dilakukannya di luar rumah termasuk masalah kegiatan pembangunan ini.

Masyarakat miskin kota di dua kelurahan cenderung homogen. Walaupun ada pendatang dari etnik lain tetapi tidaklah banyak. Dalam interaksi sosial masyarakat etnik Minang yang mayoritas biasanya tidak membeda-bedakan etnik pendatang. Dengan demikian, dalam stratifikasi sosialnya tidak terjadi dominasi suatu etnik terhadap yang lain. Kenyataan ini sangat menguntungkan untuk menggerakkan mereka dalam pelaksanaan pembangunan di daerah tersebut. Namun yang menjadi masalah sebagaimana yang dijelaskan di atas adalah taraf pendidikan mereka yang rendah sehingga berdampak pada pemahaman mereka. Oleh karenanya pemerintah daerah mengandalkan fasilitator LPM untuk membantu mereka menumbuhkembangkan partisipasi mereka ini.

Sebagaimana yang dijelaskan di atas masyarakat Minangkabau mengenal adanya budaya *manunggal sakato* (gotong royong). Budaya ini sudah lama tumbuh dan berkembang sesuai dengan keadaan zaman yang mengikutinya. Dulunya tradisi ini adalah bagian dari dinamika sosial masyarakat untuk saling membantu mewujudkan kebutuhan bersama, misalnya membangun balai nagari/desa, jalan nagari dan sebagainya. Apabila kegiatan ini dilaksanakan semua masyarakat—tanpa kecuali merasa memiliki hak dan kewajiban untuk turut serta dalam kegiatan *manunggal* tersebut. Bahkan ada perasaan malu kalau seseorang tidak ikut terlibat dalam kegiatan itu. Namun seiring dengan berkembangnya zaman, lambat laun tradisi ini mulai ditinggalkan. Lingkungan sosial perkotaan yang cenderung individualis berdampak pula terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan dengan cara *manunggal* ini.

Sebenarnya keterlibatan masyarakat miskin kota dalam proses pembangunan ini mencerminkan adanya kecenderungan nilai-nilai sosial budaya yang mempengaruhinya. Begitu juga sebaliknya, tidak terlibatnya mereka dalam proses pembangunan juga mencerminkan kecenderungan nilai apa yang mempengaruhinya. Jika program pembangunan dipandang sebagai stimulus, maka respons yang diberikan terhadap stimulus itu bergantung pada persepsinya terhadap stimulus tersebut (Ajzen 2005:4). Persepsi dipengaruhi oleh nilai-nilai yang melahirkan kecenderungan mereka untuk bertindak. Pilihan kepada tindakan ini (berpartisipasi atau tidak berpartisipasi) inilah yang dapat diidentifikasi sebagai dimensi sosial budaya masyarakat miskin kota.

Persepsi masyarakat miskin kota tersebut dibentuk oleh variabel kognisi yang ada pada diri mereka. Apabila kognisi mereka terkait dengan pembangunan sedikit, maka kecenderungan berpartisipasi melemah pula. Sebab preferensi nilai mereka menjadi sedikit dan melemahkan pula pada sistem kepercayaannya. Oleh karenanya, kognisi masyarakat miskin kota ini sangat menentukan keterlibatan mereka dalam pembangunan. Dalam konteks ini, jika aparaturnya dapat mensosialisasikan informasi sebanyak-banyaknya terkait dengan pelaksanaan pembangunan, maka kognisi mereka akan cenderung bertambah. Penambahan ini dengan sendirinya melahirkan persepsi mereka yang positif terhadap pelaksanaan pembangunan.

Seperti yang dijumpai di Kelurahan Indarung, partisipasi masyarakat dalam pembangunan di kelurahan ini cukup tinggi baik dari sisi dana, fasilitas dan tenaga. Padahal dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang tersedia sangat terbatas, namun dengan partisipasi masyarakat dana yang terkumpul melebihi dari dana yang tersedia.⁶ Walaupun pergeseran nilai-nilai partisipasi ini terus berlangsung mengikuti perkembangan zaman, namun hingga saat ini sebagian besar masyarakat masih menganggap gotong royong sebagai cara mudah melaksanakan pembangunan. Sesuai dengan filosofi budaya Minangkabau *duduak surang basampik-sampik, duduak basamo balapang-lapang* (Duduk sendiri terasa sempit, duduk bersama terasa lapang).

Melihat keadaan itu dapatlah dipahami, jika ada masyarakat miskin kota yang masih enggan untuk berpartisipasi dalam pembangunan—bukanlah disebabkan oleh lingkungannya yang membatasi. Tidak berpartisipasinya mereka lebih disebabkan oleh persepsinya terhadap pembangunan itu sendiri. Lahirnya persepsi tersebut dipengaruhi oleh kognisinya memaknai realita di lingkungannya.

5.2.2 Dimensi Ekonomi Politik

Dimensi lain yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat miskin kota ini adalah dimensi ekonomi politik. Dimensi ekonomi politik ini berkaitan dengan aspek kebijakan yang mendukung munculnya partisipasi masyarakat miskin serta keuntungan yang diperoleh masyarakat atas keterlibatannya. Adakalanya masyarakat

⁶Hasil wawancara dengan aparaturnya Kelurahan Indarung memperlihatkan bagaimana partisipasi warga di kelurahan ini sangat tinggi. Misalnya pada pembangunan dam yang hanya disediakan dana sekitar Rp.15 juta, namun dengan adanya kesadaran masyarakat maka terkumpul dana sebanyak Rp.20 juta untuk melengkapi pembangunan dam tersebut. Tentunya partisipasi itu sesuai dengan kemampuan masing-masing. Mereka yang mampu dengan dana akan menyumbang uang, sementara yang hanya punya tenaga akan menyumbangkan tenaganya.

miskin memilih untuk terlibat dalam proses pembangunan ini berhubungan dengan usahanya memaksimalkan keuntungan yang akan didapatkannya. Seperti yang dijelaskan di atas, keuntungan tersebut berupa rekomendasi penerima bantuan bagi masyarakat miskin dari ketua RT/RW.

Adanya jaminan keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan merupakan elemen dasar demokrasi. Sejak berlangsungnya transisi ke demokrasi dengan dilaksanakannya otonomi daerah, peluang berpartisipasi yang dimiliki masyarakat di perkotaan menjadi lebih besar. Tentunya pemerintah daerah—dalam melibatkan masyarakatnya berpartisipasi dalam pembangunan ini tidak memandang pada status sosial ekonominya. Artinya semua komponen masyarakat di dorong untuk terlibat dalam proses pembangunan tersebut. Begitu juga di dua kelurahan yang menjadi lokasi penelitian. Keterbatasan mereka berpartisipasi dalam pembangunan diatasi dengan membentuk LPM sebagai institusi yang mewadahi kepentingan semua masyarakat. Peranan LPM diakui oleh informan sangat penting dalam menumbuhkembangkan partisipasi masyarakat miskin kota.

Pembangunan partisipatif yang dilaksanakan aparatur kelurahan membawa kemanfaatan bagi masyarakat baik dari segi ekonomi maupun politik. Dari segi ekonomi politik, partisipasi yang melibatkan masyarakat miskin kota ini membawa keuntungan dari sisi distribusi nilai. Nilai-nilai pembangunan yang komprehensif membawa dampak bagi berkembangnya pengetahuan masyarakat miskin itu sendiri. Pada akhirnya perkembangan nilai ini membawa kemanfaatan untuk menjadikan mereka subyek yang aktif dalam proses pembangunan. Tidak itu, saja interaksi mereka dalam proses pembangunan membawa pengaruh pula terhadap cara mereka menjalani kehidupan mereka yang serba terbatas untuk lebih kreatif dan inovatif.

Secara konsep partisipasi yang dilakukan oleh individu (masyarakat miskin kota) dapat dianggap sebagai prestasi dalam memenuhi keperluannya, pengembangan kepribadian, kesadaran dan kepuasan (Richardson, 1983:57). Jika ini memang dirasakan oleh masyarakat miskin kota—tentu motivasi mereka untuk memperbaiki kualitas hidup mereka akan meningkat. Dengan demikian, keuntungan yang diperolehnya melebihi apa yang sesungguhnya mereka inginkan. Tetapi, mewujudkan keadaan ini tidaklah pekerjaan yang mudah. Apalagi kecenderungan partisipasi masyarakat miskin kota di dua kelurahan lokasi penelitian masih sebatas partisipasi yang dimobilisasi.

Dari sisi kebijakan pembangunan daerah terdapat mekanisme yang dibuat pemerintah daerah yaitu Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Melalui Musrenbang ini masyarakat diberi kesempatan mengajukan program pembangunan sesuai kebutuhannya. Musrenbang dimaksudkan untuk mengurangi kecenderungan pemerintah daerah mendikte keinginan masyarakat. Dengan demikian, oligarki kekuasaan dalam kebijakan pembangunan dapat diminimalkan. Inilah sisi positif pelaksanaan pembangunan partisipatif tersebut. Pembangunan dilaksanakan untuk kepentingan orang banyak dan bukan sekelompok penguasa yang menginginkan proyek-proyek pembangunan.

Begitu pula dengan keterlibatan LSM menjembatani kepentingan masyarakat (miskin kota) dan pemerintah daerah, usulan pembangunan dapat dievaluasi dan diawasi. Memang tidak terhindarkan adanya keterbatasan dalam mekanisme Musrenbang ini. Pertama, keterlibatan masyarakat hanya pada tingkat identifikasi masalah dan solusi melalui perencanaan pembangunan. Ini terjadi di tingkat RT/RW hingga kelurahan. Namun, setelah itu hasil identifikasi dan perencanaan pembangunan tersebut harus disinkronkan dengan kelurahan-kelurahan lain yang ada di kecamatan. Pada tingkatan ini, tidak ada jaminan usulan masyarakat (miskin) dapat diteruskan menjadi program pembangunan di tingkat kecamatan. Apabila ini tidak terwujud, masyarakat (miskin) cenderung kecewa. Kekecewaan ini dapat berakibat pada sikap *a priori* terhadap program pembangunan di kelurahan.

Kedua, keterbatasan mereka untuk ikut serta dalam Musrenbang di tingkat kelurahan telah diatasi dengan dibentuknya fasilitator kelurahan atau dari LPM. Namun, seringkali yang terjadi—fasilitator kelurahan atau LPM ini cenderung mengarahkan kebutuhan mereka sehingga apa yang semestinya diinginkan tidak teridentifikasi dengan baik. Hasilnya, program pembangunan yang diharapkan tidak memenuhi harapan kelompok ini. Jika ini yang terjadi, maka motivasi berpartisipasi mereka menjadi turun karena tidak adanya kepentingan mereka terhadap pembangunan tersebut.

5.3 Mekanisme dan Bentuk Partisipasi Masyarakat Miskin Kota dan Kebijakan Pemerintah Daerah

Sesuai dengan pelaksanaan otonomi daerah dan prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*)—keikutsertaan masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan sangat diperlukan. Hal ini tidak saja membantu pemerintah daerah dari sisi pembiayaan, tetapi juga membantu dari sisi penemukenalan program yang dibutuhkan masyarakat. Dengan demikian akan terjadi penghematan terhadap keuangan negara. Tetapi jika dilihat secara khusus dari keterlibatan masyarakat miskin kota ini, maka akan muncul pertanyaan. Partisipasi pembangunan seperti apa yang diharapkan dari mereka? Padahal kelompok ini kesulitan dalam memenuhi keperluan sehari-hari.

Sebagai individu kelompok miskin kota ini masih memiliki kesadaran untuk ikut terlibat dalam aktivitas pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Melalui program pembangunan di kelurahan mereka terlibat sesuai dengan kemampuan mereka. Sebagaimana diketahui keterlibatan mereka memang lebih banyak dijumpai dalam bentuk tenaga. Biasanya keterlibatan ini ditemukan dalam kegiatan *manunggal sakato* (goyong royong) di lingkungan masing-masing. Jarang sekali masyarakat miskin kota di kedua kelurahan ini membantu dalam bentuk lain seperti sumbangan materi ataupun terlibat langsung sebagai pengagas ide dalam hal perencanaan.

Partisipasi pembangunan masyarakat miskin ini tidaklah tumbuh dengan sendirinya sebagaimana individu dari kelompok masyarakat lain. Menariknya keterlibatan mereka ini karena memang masih dimobilisasi oleh pihak kelurahan atau ketua RT/RW di lingkungan mereka. Tanpa dorongan yang bersifat menganjurkan keterlibatan mereka dari pihak kelurahan atau tokoh masyarakat ini, sulit bagi mereka untuk ikut begitu saja. Hal ini berkaitan pula dengan sikap dan perilaku mereka di lingkungan tersebut. Mereka tidak ingin apa yang mereka lakukan termasuk berpartisipasi dalam pembangunan mendapat tanggapan negatif. Ironinya, kenyataan ini dikaitkan dengan kemiskinan mereka yang menyebabkan mereka menjadi kurang menghargai dirinya dan kurang percaya diri. Kenyataan ini tergambar dalam ungkapan informan berikut ini.

“iyolah, kalau ndak ado anjuran ndak mungkin ikuik, soalnya kalau ndak kenal samo urang yang ma ajak, khawatirnya ndak jaleh maksud jo tujuannya...”

(Ya, kalau tidak ada anjuran tidak mungkin ikut, soalnya kalau tidak kenal sama orang yang mengajak khawatir tidak jelas maksud dan tujuannya) (Andi, 22th).

Keterbatasan yang dimiliki kelompok miskin kota ini menyebabkan partisipasi mereka bergantung kepada dorongan dari orang lain. Kelompok ini tidak memiliki inisiatif sendiri untuk terlibat langsung dalam berpartisipasi. Biasanya mereka terlibat dalam kegiatan pembangunan karena diajak oleh tokoh masyarakat, seperti ketua RT/RW, aparatur kelurahan ataupun fasilitator kelurahan. Dengan sendirinya keaslian (*autencity*) bentuk partisipasi mereka tidaklah muncul. Keaslian berkaitan dengan inovasi dan kreatifitas mereka dalam mengutarakan bentuk pembangunan yang sesuai dengan keperluan masyarakat. Tidak munculnya keaslian partisipasi dari kelompok ini juga berimplikasi pada perencanaan pembangunan yang difasilitasi oleh pemerintah daerah bersama-sama dengan masyarakat sekitar. Menyadari keterbatasan ini, pemerintah daerah menempatkan fasilitator pembangunan di setiap kelurahan. Hal ini untuk menumbuhkembangkan partisipasi dan menggali potensi yang ada dalam masyarakat.⁷

Oleh karena itu, pelaksanaan program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah utamanya di Kota Padang—haruslah bertumpu pada pengentasan kemiskinan ini. Sebagaimana yang diindikasikan Rondinelli (1988:27-28) adanya kecenderungan pemerintah kota di negara membangun yang masih lemah secara administratif dan politik dalam menyediakan keperluan masyarakat miskin ini. Di sinilah letak sesungguhnya nilai ekonomi politik pembangunan partisipatif masyarakat miskin kota tersebut. Seharusnya pemerintah daerah memang menggunakan kekuasaannya membuat kebijakan untuk kepentingan masyarakat kelas bawah.

⁷Keterbatasan masyarakat miskin kota berpartisipasi dalam pembangunan di kelurahan menyulitkan pemerintah kelurahan menggali potensi yang mereka miliki. Pada prinsipnya aparatur kelurahan tidak membedakan kelompok masyarakat di wilayah mereka dan diharapkan semua potensi yang dimiliki masyarakatnya tergali. Jika ini dapat diwujudkan, maka pembangunan yang dilaksanakan akan berhasil. Wawancara dengan Lurah Tj. Saba Pitameh dan Ketua RT 2 RW 3 Kel. Tj. Saba Pitameh tanggal 12 Juni 2007.

6. Kesimpulan

Pelaksanaan demokrasi dan otonomi daerah di Indonesia diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan. Tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat jelas akan membawa keuntungan yang besar baik bagi pemerintah daerah maupun masyarakat. Namun persoalannya menumbuhkan partisipasi masyarakat ini bukanlah perkara yang mudah mengingat selama ini masyarakat memang tidak dilibatkan dalam proses politik dan pemerintahan. Untuk itu kerjasama dengan semua pihak termasuk LSM adalah langkah yang tepat untuk mencari solusi terhadap rendahnya partisipasi masyarakat miskin kota ini.

Menumbuhkan partisipasi masyarakat di perkotaan yang sarat dengan masalah sosial merupakan tantangan yang sedang dihadapi negara berkembang. Mengatasi masalah sosial masyarakat dan penglibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan berada pada dua dimensi yang berbeda. Satu sisi munculnya masalah tersebut berkaitan dengan aspek sosial budaya masyarakat, di sisi lain masalah itu juga berkaitan dengan ekonomi politik berupa kebijakan pemerintah daerah. Tentunya kedua dimensi masalah tersebut harus dikaji secara mendalam sehingga melahirkan suatu formulasi yang sesuai untuk mengatasi masalah tersebut. Satu alternatif yang dianggap dapat menjembatani masalah yang ada di perkotaan tersebut adalah dengan melibatkan masyarakat mengatasinya. Cara inilah yang lebih dikenal dengan partisipasi. Oleh karenanya pemerintah daerah mendorong berkembangnya partisipasi masyarakat—tentu dari semua elemen—dalam pelaksanaan pembangunan.***

DAFTAR PUSTAKA

- Asrinaldi. 2003. Struktur perkotaan dan perubahan politik masyarakat urban. *Jurnal Analisa Politik* 1(5): 1-11.
- Asrinaldi, Bakaruddin R.A., Syahrizal. 2005. "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 Riset Unggulan Kemasyarakatan dan Kemanusiaan (RUKK) Ristek-LIPI.
- Ajzen, I. 2005. *Attitudes, personality and behavior*. Ed.Ke-2. New York: Open University Press.
- Babbie, E. 1983. *The Practice of social research*. California: Wadsworth Publishing Company.
- Christensen, T. 1995. *Local politics: governing at the grassroots*. California: Wadsworth Publishing Company.
- Fleming, M. & Levie, H. 1981. *Instructional message design: principles for behavioral sciences*. New Jersey: Educational Technology Publ.
- Gilbert, A. & Gugler, J. 1996. *Urbanisasi dan kemiskinan di dunia ketiga*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Grindle, M.S. (Pnyt.). 1997. *Getting good government, capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard: Harvard University Press.
- Keban, Y.T. 1995. Isu dan kebijakan perkotaan dan daerah. Bahan Kuliah MAP Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.
- Lewis, O. 1993. Kebudayaan kemiskinan. Dlm. Parsudi Suparlan (pnyt.). *Kemiskinan di perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Morgan, C.T. 1986. *Introduction to psychology*. Ed. Ke-7. New York: McGraw-Hill Book Co.
- Munch, R. 1989. Structures, cultures, and knowledge: a historical and comparative exploration. Dlm. Hans Haferkamp. (pnyt.). *Social structure and culture*, hal. 37-83. Berlin: de Gruyter.
- Nasikun. 1980. Urbanisasi berlebih, involusi perkotaan dan radikalisme politik di negeri-negeri Berkembang. *Prisma* 6.
- Neuman, W.L. 1997. *Social research methods, qualitative and quantitative approaches*. London: Allyn and Bacon.
- Ragmaran, R. 2001. *Pengantar sosiologi politik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Richardson, A. 1983. *Participation: concepts in social policy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rondinelli, D.A. 1988. Increasing the access of the poor to urban services: problems, policy alternatives and organizational choices. Dlm. Dennis A. Rondinelli & G. Shabbir Cheema (pnyt.). *Urban service in developing countries: public and private roles in urban development*. London: The United Nations
- Sanderson, S.K. 2000. *Makro sosiologi*. Ed. Ke-2. Jakarta: Rajawali Press.
- Soekamto, T. 1997. *Teori belajar dan model-model pembelajaran*. Bahan Ajar: Pekerti PAU-DIKTI-DEPDIKNAS.
- Verba, S., Nie., N.H., Kim, Jae-on. 1978. *Participation and political equality: a seven-nation comparison*. London: Cambridge University Press.