

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN:  
Studi Kasus di Kelurahan Utama,  
Kecamatan Cimahi Selatan**

**Disusun Oleh:  
Enni Iriani  
Staf Bidang Kajian Kelembagaan dan  
Sumber Daya Aparatur**

**PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA  
2003**



**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN:  
Studi Kasus di Kelurahan Utama,  
Kecamatan Cimahi Selatan**



Disusun Oleh:  
Enni Iriani  
Staf Bidang Kajian Kelembagaan dan  
Sumber Daya Aparatur

PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA  
2003

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah penulis panjatkan doa syukur kepada keKhadirat Allah s.w.t. karena atas Rakhmat dan HidayahNya lah laporan penelitian ini dapat selesai pada waktunya. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam penelitian ini, yaitu antara lain:

1. Para responden yang telah bersedia memberikan informasi yang sangat berharga tentang partisipasi masyarakat di Kelurahan Utama;
2. PKDA I LAN Bandung yang telah memberikan bantuan fasilitas untuk pelaksanaan penelitian;
3. Rekan-rekan di Unit Litbang khususnya dan PKDA I LAN Bandung umumnya yang telah memberikan masukan untuk peningkatan kualitas laporan ini, serta
4. Keluarga tercinta yang telah merelakan banyak waktunya bagi penulis untuk menyelesaikan penelitian ini.

Penulis berharap bahwa penelitian ini tidak berakhir sampai disini, akan tetapi terus dilanjutkan dengan penelitian-penelitian lain yang berkesinambungan, sehingga secara keseluruhan dapat ditindak-lanjuti secara utuh demi keberhasilan pembangunan yang bersifat partisipatif di negara tercinta kita ini. Akhirnya, penulis mengucapkan selamat membaca dan semoga laporan penelitian ini akan bermanfaat bagi berbagai pihak yang berkepentingan.



## DAFTAR ISI

	Hal.
Kata Pengantar	i
Daftar Isi	ii
Daftar Tabel dan Grafik	iii
Executive Summary	iv
Bab I Pendahuluan	1
• Latar Belakang Penelitian	1
• Pertanyaan Masalah	3
• Maksud dan Tujuan Penelitian	5
• Manfaat Penelitian	6
• Sistematika Laporan	7
Bab II Tinjauan Pustaka	10
• Pemahaman Tentang Partisipasi	12
• Prinsip-Prinsip Partisipasi	15
• Kebijakan Tentang Pembangunan Partisipatif	18
• Pengalaman Pembangunan Partisipatif Jepang	23
Bab III Metodologi Penelitian	27
• Sekilas Teori Tentang Metodologi Penelitian	27
• Prosedur Operasional Penelitian	31
Bab IV Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan	36
• Potensi dan Hasil Pembangunan di Kelurahan Utama	37
• Partisipasi Masyarakat Kelurahan Utama Dalam Pembangunan	46



	Hal.
Bab V Faktor Pemacu dan Upaya Peningkatan Partisipasi Masyarakat	66
• Faktor Pemacu Partisipasi Masyarakat	66
• Upaya Peningkatan Partisipasi Masyarakat	69
Daftar Pustaka	71

#### DAFTAR TABEL DAN GRAFIK

Tabel/Grafik	Judul Tabel/Grafik	Hal.
4.1.	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin	38
4.2.	Jumlah Penduduk Berdasarkan Usia	39
4.3.	Swadaya Masyarakat	52
4.4.	Perkembangan Jumlah Peserta PKBM	53

## EXECUTIVE SUMMARY

Penerapan konsep Good Governance (Pemerintahan yang Bersih) yang diperkenalkan oleh United Nations Development Programs (UNDP) merupakan langkah yang sesuai bagi upaya perbaikan kondisi bangsa Indonesia, yang pada tahun 2003 dinyatakan sebagai negara keenam termiskin di dunia. Dengan konsep tersebut maka beban yang ditanggung dalam proses pembangunan, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian/pemantauan, tidak terfokus di tangan pemerintah saja tetapi terdistribusi kepada pihak masyarakat dan pihak swasta.

Berkaitan dengan hal itu, World Bank menyatakan bahwa pemberdayaan dan partisipasi masyarakat merupakan langkah strategis untuk mengatasi masalah kemiskinan, ekonomi, sosial dan budaya. Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang secara eksplisit menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dijadikan landasan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang demokratis, transparan dan akuntabel. Untuk mewujudkan hal itu, maka Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran No. 050/987/SJ/2003 tentang pedoman penyelenggaraan forum koordinasi pembangunan partisipatif.

Dengan dilatar belakangi oleh pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan maka penelitian ini dilakukan dengan judul **Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan: Suatu Studi Kasus di Kelurahan Utama, Kecamatan Cimahi Selatan**. Sesuai dengan metode penelitian yang digunakan, studi kasus, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun instrumen yang dipakai untuk memperoleh data yang dibutuhkan adalah wawancara dan dokumentasi.

Data dan informasi yang diperoleh dari para nara sumber, yang antara lain adalah 2 orang aparat kecamatan, 1 orang aparat kelurahan, 2 orang tokoh masyarakat, 1 orang pengurus Lembaga Swadaya Masyarakat, 1 orang pengurus Rukun Warga, dan 1 orang Tokoh Pemuda, dianalisa secara deskriptif untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Sejauhmana masyarakat Kelurahan Utama berpartisipasi dalam proses pembangunan daerah?
2. Bagaimana bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat Kelurahan Utama dalam pembangunan daerah?
3. Upaya apa yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kelurahan untuk meningkatkan partisipasi masyarakatnya dalam pembangunan?.

Adapun output yang dicapai adalah identifikasi bentuk dan mekanisme serta upaya peningkatan partisipasi masyarakat Kelurahan Utama sehingga tersusun saran/rekomendasi bagi para stakeholders pembangunan dalam pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat.

Analisis data dan informasi menunjukkan bahwa pemahaman responden tentang partisipasi masyarakat masih terbatas pada keikutsertaan seluruh masyarakat dalam setiap kegiatan pembangunan, baik yang dicanangkan oleh Pemerintah Pusat maupun yang ditetapkan dalam musyawarah pembangunan. Dengan demikian, indikator peningkatan partisipasi adalah peningkatan kuantitas kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh Kelurahan Utama. Dalam proses pembangunan, partisipasi masyarakat dilihat dari keikutsertaan mereka dalam lomba-lomba yang dilaksanakan pemerintah, kehadiran mereka dalam Musyawarah Pembangunan Kelurahan dan Kecamatan, dan dukungan mereka yang berbentuk dana terhadap kegiatan pembangunan fisik dan non fisik.

Dalam hal mekanisme partisipasi masyarakat, belum ada prosedur yang resmi dalam pelaksanaan MusbangKel, sehingga secara utuh pelaksanaannya mengacu pada SE Mendagri No. 050/987/SJ/2003. Dalam Musbangkel, masyarakat diwakili oleh sekelompok orang yang terdiri dari Perwakilan RT/RW, Karang Taruna, Tokoh Masyarakat dan Agama, serta pengurus LSM untuk menyusun/menghasilkan suatu daftar kegiatan untuk satu anggaran berikutnya. Adapun pengambilan keputusan tentang prioritas kegiatan biasanya terletak pada pimpinan MusbangKel, yaitu aparat Pemerintah Kelurahan dalam hal ini adalah Kepala Kelurahan. Masyarakat Pengusaha tidak dilibatkan langsung dalam MusbangKel, padahal mayoritas daerah Kelurahan Utama adalah kawasan industri (70%). Daftar kegiatan dan prioritas kegiatan



pembangunan didominasi oleh kegiatan yang bersifat fisik, padahal pemberdayaan masyarakat perlu didukung oleh kegiatan-kegiatan pembangunan yang mengarah pada penguatan kapasitas masyarakat atau pembangunan non-fisik.

Dalam upaya pelaksanaan pembangunan yang partisipatif, terdapat berbagai kendala dan peluang yang dapat diidentifikasi. Kendalanya antara lain adalah: a). Kuatnya *mindset* lama dalam pemahaman tentang konsep partisipasi, b). Teknik dan metode penjangkaran aspirasi yang belum jelas/efektif, c). Kekurang-mampuan wakil masyarakat kelurahan dalam penyusunan perencanaan kegiatan pembangunan yang akurat, dan d). Sistem informasi dan komunikasi yang belum terformat. Sedangkan peluang yang perlu dikembangkan agar pendekatan partisipatif menjadi efektif adalah: a). Kepemimpinan Pejabat Kepala Kelurahan, b). Masih cukup kuatnya tradisi gotong royong dan kekeluargaan di kalangan masyarakat, c). Kualitas SDM aparat dan masyarakat yang cukup menunjang, d). Peran Tokoh Masyarakat dan Tokoh Agama yang cukup dominan, serta e). Kesadaran masyarakat pengusaha dan non pengusaha akan penting dan manfaatnya ikut berpartisipasi aktif.

Akhirnya, dengan berdasarkan hasil analisa terhadap data dan informasi yang diperoleh serta dengan bercermin pada pengalaman Negara Jepang, dapat disimpulkan bahwa terdapat 5 (lima) faktor pemacu partisipasi masyarakat, yaitu antara lain: 1) Kebijakan yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat untuk

berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan, 2) Sistem Informasi yang dapat menstimulir para stakeholders pembangunan dalam berpartisipasi, 3) Adanya Pihak Penengah atau Intermediary antara kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah, 4) Kelembagaan yang mewadahi partisipasi masyarakat yang intensif melakukan Koordinasi, Konsultasi dan Negosiasi, dan 5) Lingkungan yang kondusif agar masyarakat mampu bergerak dengan inisiatif mereka sendiri.

Dengan mempertimbangkan kendala serta peluang yang ada maka saran yang dapat diajukan kepada para stakeholders pembangunan, khususnya di Kelurahan Utama, umumnya di daerah-daerah lain di Indonesia adalah sebagai berikut: a) Peningkatan kapasitas aparat kelurahan, b) Fokus pembangunan pada penguatan kapasitas masyarakat, c) Penggunaan teknik penjangkaran aspirasi yang lebih formal, dan d) Penumbuhan inisiatif dan motivasi masyarakat untuk berkembang.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### Latar Belakang

Pembangunan suatu negara pada hakekatnya adalah untuk kesejahteraan rakyatnya. Kualitas hidup bangsa harus mencapai tingkat tertentu yang memadai sehingga terbentuk bangsa yang tangguh dalam menghadapi berbagai tantangan hidup bernegara dan bermasyarakat. Siagian (2000) mengelompokkan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia pada saat ini kedalam sepuluh jenis tantangan, yaitu 1) globalisasi ekonomi, 2) pengangguran, 3) tanggung jawab sosial, 4) pelestarian lingkungan hidup, 5) peningkatan mutu hidup, 6) penerapan norma-norma moral dan etika, 7) keanekaragaman tenaga kerja, 8) pergeseran konfigurasi demografi, 9) penguasaan dan pemanfaatan perkembangan iptek, dan 10) tantangan dibidang politik. Apabila tantangan-tantangan tersebut direspon dan disikapi dengan baik oleh suatu bangsa melalui kegiatan-kegiatan pembangunan yang terpadu dalam berbagai segi kehidupan maka bangsa tersebut akan mampu mempertahankan eksistensinya.

Peran pemerintah dalam pembangunan bangsa jelas sangat besar yaitu sebagai stabilisator politik, ekonomi dan sosial budaya, sebagai inovator pembangunan, sebagai modernisator dan pelopor pembangunan. Sedemikian pentingnya peran yang harus dilakukan, yang konsekwensinya terhadap tanggung jawab yang

besar dan luas serta tugas-tugas yang banyak, maka efektifitas kegiatan-kegiatan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat diharapkan akan tercapai dengan adanya otonomi daerah. Daerah, dengan mengerahkan segenap kemampuannya, berupaya untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pembangunan sebaik mungkin sehingga tujuan pembangunan dapat tercapai, yaitu peningkatan kualitas hidup rakyat di daerah.

Menurut konsep good governance yang mulai masuk ke Indonesia pada tahun 80an, efektifitas pembangunan tidak dapat dipisahkan dari kualitas penyelenggara (pemerintah) dan penyelenggaraannya (tata pemerintahan). Kualitas penyelenggara jelas berkaitan dengan kemampuan aparatur pemerintah yang memadai dalam melaksanakan peran dan fungsinya. Sedangkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan melibatkan tidak hanya aparatur pemerintah yang baik tetapi juga kualitas unsur di luar pemerintah, yaitu unsur swasta dan masyarakat. Ketiga unsur dalam pemerintahan tersebut harus saling mendukung dan secara sinergis bersama-sama merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi program-program pembangunan.

Berdasarkan konsep good governance (tata pemerintahan yang baik) tersebut di atas, maka jelaslah bahwa unsur masyarakat, disamping unsur swasta, perlu dilibatkan secara optimal sehingga pembangunan dapat lebih mencapai sasaran. Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan merupakan strategi yang potensial dalam upaya meningkatkan ekonomi, sosial dan

transformasi budaya (Hikmat, 2001). Dengan dilibatkannya masyarakat untuk ikut berpartisipasi maka proses pembangunan akan lebih berpusat pada rakyat. Dengan strategi ini masyarakat yang termiskipun diharapkan akan tergugah untuk ikut berpartisipasi dan secara tidak langsung akan muncul semangatnya dalam berusaha dan menolong dirinya sendiri.

Mengingat bahwa partisipasi masyarakat merupakan aspek yang sangat penting dalam pembangunan menuju bangsa yang berkualitas hidup tinggi, maka dianggap perlu dilaksanakannya suatu penelitian yang akan mengungkap sejauhmana partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat kelurahan Utama, dalam proses pembangunan dewasa ini. Dengan demikian, penelitian ini diberi judul: **Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Daerah: Studi Kasus di Kelurahan Utama, Kecamatan Cimahi Selatan.**

### **Pertanyaan Masalah**

Dalam masa krisis ekonomi yang berkepanjangan sekarang ini, kehidupan bangsa Indonesia pada umumnya menjadi semakin terpuruk sehingga berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh United Nations Development Program (UNDP) negara Indonesia tercatat berada pada posisi keenam termiskin di dunia. Dengan demikian, upaya perbaikan ekonomi dan kehidupan masyarakat menjadi sangat berat terutama bila tanggung jawab tersebut hanya dibebankan kepada satu pihak saja, dalam hal ini pihak pemerintah.



Menghadapi tugas beratnya dalam mensejahterakan rakyatnya, pemerintah mulai menyadari bahwa tanggung jawab perbaikan taraf hidup masyarakat dapat dibagi kepada masyarakat itu sendiri. Untuk itu sejak tahun 70an pemerintah mulai memasukkan konsep pembangunan yang partisipatif kedalam kebijakan-kebijakan pembangunan, baik jangka panjang maupun jangka pendek. Kebijakan pemerintah terkini yang menekankan pada pelaksanaan program pemerintah yang partisipatif tercantum dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 050/987/SJ/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif.

Upaya mempromosikan pendekatan pembangunan yang partisipatif merupakan hal yang penting dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Didalam era desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, pemerintah daerah diharapkan dapat mendukung kegiatan pembangunan yang didasarkan pada potensi wilayah dan aspirasi masyarakatnya. Sejalan dengan itu, berkaitan dengan sedang bergulirnya proses demokratisasi, pembentukan tata pemerintahan yang baik menjadi satu agenda yang penting.

Dalam konteks tersebut, maka partisipasi masyarakat sebagai salah satu stakeholder pembangunan merupakan konsep yang sangat penting untuk dikaji mengingat bahwa partisipasi masyarakat harus terus menerus dirangsang, dibina dan dikembangkan secara terprogram dan terarah. Peningkatan upaya

pemerintah untuk mengembangkan partisipasi masyarakat akan menjadi lebih efektif apabila diketahui gambaran yang lengkap tentang partisipasi masyarakat itu sendiri. Untuk memberikan kontribusi kepada para stakeholder pembangunan berupa gambaran mikro partisipasi masyarakat, maka penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut ini:

1. Sejauhmana masyarakat Kelurahan Utama berpartisipasi dalam proses pembangunan daerah?
2. Bagaimana bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat Kelurahan Utama dalam pembangunan daerah?
3. Upaya apa yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kelurahan untuk meningkatkan partisipasi masyarakatnya dalam pembangunan?.

### **Maksud Dan Tujuan**

Penelitian ini dimaksudkan untuk melihat secara lebih dekat apa dan bagaimana partisipasi masyarakat kelurahan Utama dalam proses pembangunan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Secara rinci, maksud dari penelitian ini adalah untuk mengungkap hal-hal berikut ini:

1. Tingkat partisipasi masyarakat kelurahan Utama dalam proses pembangunan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat kelurahan Utama dalam proses pembangunan;
3. Upaya dan masalah pemerintah daerah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat kelurahan Utama.

Sesuai dengan maksudnya maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Teridentifikasinya bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat kelurahan Utama serta upaya pemerintah dan stakeholder lain yang aktual dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta
2. Tersusunnya saran/rekomendasi bagi para stakeholder pembangunan di daerah kelurahan pada khususnya dan daerah kecamatan pada umumnya tentang upaya pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat yang lebih efektif.

#### **Manfaat Penelitian**

Pada hakekatnya, penelitian ini merupakan upaya menggali berbagai faktor yang mendorong dan menghambat partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang perlu diperhatikan oleh para stakeholder pembangunan agar setiap kegiatan pembangunan menjadi lebih efektif mencapai sasarnya. Selain itu, informasi penting berkaitan dengan partisipasi masyarakat yang diperoleh dalam penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan lainnya selain para stakeholder, misalnya para akademis dan peneliti yang ingin mengembangkan konsep pembangunan partisipatif demi peningkatan ilmu pengetahuan sosial.

Pada akhirnya, dengan saran dan rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini maka diharapkan upaya peningkatan partisipasi masyarakat akan lebih efektif terutama oleh pihak pemerintah

melalui kebijakan-kebijakan pembangunan yang lebih berpihak pada masyarakat. Dengan demikian akan tercapai tujuan makronya yaitu berdayanya masyarakat khususnya di Kelurahan Utama dalam proses pembangunan yang akan berdampak pada keadaan yang diharapkan dimana manfaat pembangunan dirasakan oleh setiap individu masyarakat kelurahan Utama pada khususnya dan masyarakat kecamatan Cimahi Selatan pada umumnya.

#### **Sistematika Laporan**

Laporan ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

##### **Bab I - Pendahuluan**

Bab pendahuluan ini terdiri dari latar belakang penelitian, pertanyaan masalah penelitian, maksud dan tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika laporan.

##### **Bab II - Tinjauan Pustaka**

Dalam bab ini dibahas latar belakang teori dan pengalaman berkaitan dengan topik penelitian, yaitu partisipasi. Bab ini berisi 6 sub topik bahasan yaitu pemahaman tentang partisipasi, prinsip-prinsip partisipasi, pembangunan partisipatif, manfaat partisipasi masyarakat, hambatan-hambatan pelaksanaan pembangunan partisipatif, serta tinjauan atas pengalaman Negara Jepang dalam melaksanakan pembangunan partisipatif.

##### **Bab III - Metodologi Penelitian**

Bab ini menjelaskan desain penelitian dan metodologi yang digunakan untuk melakukan penelitian ini. Bab ini terdiri dari dua

bagian, yaitu aspek-aspek teoritis dan praktis. Bagian pertama membahas tentang teori studi kasus dan teknik pengumpulan data. Bagian kedua membahas tentang bagaimana peneliti melakukan pengumpulan data dan menjaga validitas serta reliabilitas hasil penelitian.

#### Bab IV - Partisipasi Masyarakat Kelurahan Utama Dalam Pembangunan

Bab ini menggambarkan data yang telah terkumpul melalui wawancara dengan para responden dan melalui dokumen-dokumen yang didapatkan untuk menunjang data primer (hasil wawancara). Dalam bab ini dikemukakan interpretasi peneliti tentang data yang diperoleh dari para responden yang terpilih serta hasil analisa peneliti tentang data tersebut. Dalam pembahasannya, peneliti berfokus pada data yang diperoleh dari para responden dan mengacu pada teori tentang partisipasi masyarakat serta bercermin pada pengalaman Negara Jepang.

#### Bab V – Faktor Pemacu dan Upaya Peningkatan Partisipasi Masyarakat

Bab ini berisi kesimpulan-kesimpulan utama yang dapat ditarik dari hasil penelitian ini yang dikemas dalam bentuk paparan tentang faktor-faktor yang dapat memacu partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat Kelurahan Utama dan umumnya masyarakat daerah-daerah lain di Indonesia. Selain itu, demi peningkatan dan perbaikan upaya pemerintah dalam memacu partisipasi masyarakat dalam pembangunan, bab ini juga berisi

beberapa saran dan rekomendasi bagi para *stakeholder* pembangunan agar partisipasi masyarakat meningkat.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Proses partisipasi masyarakat selalu menjadi perhatian utama dalam pembangunan Indonesia. Hadisumarto (2000) menyatakan bahwa pembangunan yang berbasis pada partisipasi masyarakat memang sudah menjadi bagian integral dari kehidupan bangsa Indonesia. Kerja sama saling menguntungkan seperti Mapalus di Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara dan Makombong di Kabupaten Enrekang, Sulawesi Selatan merupakan bentuk-bentuk partisipasi yang sudah mentradisi.

Partisipasi terkandung dalam konsep murni dan kebijakan lokal seperti "budaya konsensus" (musyawarah mufakat) yang semuanya memiliki peranan penting dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia. Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan juga sebenarnya telah menjadi bagian penting dalam kebijakan pemerintah sejak dulu. Konsep-konsep "kemandirian" dan prinsip pembangunan "dari, oleh dan untuk rakyat" telah dicantumkan secara eksplisit dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sejak tahun 1970-an.

Kebijakan pembangunan yang sangat sentralistik berupaya untuk membagi hasil pembangunan ekonomi nasional ke berbagai daerah pada tahun 1960-an dan 1970-an, menemukan caranya pada tahun 1980-an untuk lebih mempromosikan kebijakan yang lebih mendukung pendekatan partisipatif. Karenanya banyak

proyek pemerintah kemudian berupaya melaksanakan prinsip-prinsip partisipatif, dengan hasil yang sangat beragam, tetapi pada saat dihadapkan dengan masalah rumitnya memperkenalkan pendekatan partisipatif, mereka cenderung untuk kembali pada pola sentralisasi lama dan pendekatan seragam, tanpa mempertimbangkan latar belakang sosial ekonomi dan budaya masyarakat. (Takeda, 2001).

Namun pemerintahan baru yang terpilih secara demokratis dipimpin oleh Abdurrahman Wahid, telah membuka kesempatan baru untuk mempromosikan partisipasi dalam proses pembangunan. Undang-Undang tentang Otonomi Daerah - UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah beserta Peraturan No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, bertujuan untuk memberdayakan pemerintah daerah, membangun masyarakat lokal dan meningkatkan kualitas pelayanan umum. Undang-undang ini diupayakan untuk menciptakan keadilan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan mendemokratiskan masyarakat daerah.

Undang-undang 22/99 didukung oleh dua UU lainnya, yaitu UU No. 25 Tahun 1999 yang berfokus pada tanggung jawab fiskal pada berbagai tingkat pemerintahan dan UU No. 28 Tahun 1999 yang ditujukan untuk membangun good governance. Ketiga

Undang-Undang ini memberi konteks institusional yang lebih baik terhadap penerapan pendekatan partisipatif.

### **Pemahaman tentang Partisipasi**

Sampai saat ini, pengertian akan partisipasi sangat beragam. Tidak sedikit orang yang memaknai partisipasi sebagai penggerakan, mobilisasi atau pengerahan anggota masyarakat dalam suatu kegiatan. Hal ini terlihat dari indikator yang ditetapkan untuk melihat keberhasilan partisipasi, yaitu berupa jumlah/kuantitas orang yang mengikuti suatu kegiatan yang terkait dengan perencanaan, pelaksanaan dan atau pengawasan pembangunan. Berdasarkan Regional Economic Development Boards (REDB), berikut ini dikemukakan pemahaman tentang partisipasi yang penjelasannya didasarkan pada dua perspektif yang tampaknya berbeda tetapi sebenarnya mengacu pada satu prasyarat yang mutlak yaitu perasaan puas masyarakat karena dihargai dan didengar suaranya. Kedua perspektif itu adalah partisipasi sebagai kontribusi terhadap pembangunan dan partisipasi sebagai pemberdayaan.

#### Partisipasi Sebagai Kontribusi Terhadap Pembangunan

Bila partisipasi digunakan sebagai elemen pembangunan, maka harus dipastikan adanya dukungan masyarakat terhadap program-program pembangunan yang ditetapkan. Besarnya dukungan masyarakat tergantung pada seberapa besar kontribusi program

pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kesempatan kerja atau untuk manfaat lain yang langsung dirasakan oleh masyarakat. Dalam hal ini, anggota masyarakat diharapkan untuk berpartisipasi karena keputusan-keputusan yang diambil akan mempengaruhi mereka dan keberhasilan pelaksanaannya tergantung pada mereka.

Wasistiono (2003) mengungkapkan bahwa dewasa ini pemerintah memang masih ragu-ragu atau belum mau menyerahkan kepercayaan kepada masyarakat untuk menentukan dan mengendalikan arah pembangunan daerah setempat mereka sendiri. Dengan demikian, program pembangunan dirancang dan dikontrol oleh pihak-pihak diluar masyarakat yang berkepentingan. Persepsi yang berkembang saat ini adalah bahwa masyarakat lokal tidak memiliki keahlian teknis dan manajerial yang dibutuhkan untuk keberhasilan program pembangunan. Rencana dan proses pembangunan sering dikemukakan dengan menggunakan istilah-istilah teknis sehingga masyarakat awam merasa kesulitan untuk memahaminya dan akhirnya membiarkan para profesional melakukan kontrol terhadap perencanaan dan proses pembangunan. Sementara itu, masyarakat sendiri sering dengan cepat menyadari bahwa program yang ditetapkan tidak sesuai dengan kebutuhan mereka. Memang masyarakat diundang untuk berpartisipasi dalam penyusunan program pembangunan karena pendapat-pendapat mereka bermanfaat, tetapi masyarakat tidak dilibatkan dalam hal penetapan strategi perencanaan dan pelaksanaan program yang merupakan proses yang sangat

esensial, akibatnya, tingkat partisipasi masyarakat tetap saja rendah dikarenakan mereka tidak merasakan makna yang berarti dalam hal perencanaan dan pengendalian program.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, Hikmat (2001) menekankan bahwa aspek-aspek teknis dalam perencanaan menjadi sangat penting dan penggunaan bahasa yang dapat dipahami dengan jelas oleh masyarakat adalah hal lain yang patut diperhatikan.

#### Partisipasi Sebagai Pemberdayaan

Partisipasi merupakan proses pemberdayaan masyarakat sehingga mampu menyelesaikan sendiri masalah yang mereka hadapi, melalui kemitraan setara, transparansi, kesetaraan kewenangan, kesetaraan tanggung jawab dan kerjasama. Makna partisipasi sebagai pemberdayaan diilustrasikan oleh pernyataan Lily Walker, seorang pemimpin Aborigin di Australia, kepada pemerintah Australia: *"If you come to help me, then you are wasting my time. But if you come here because your liberation is bound up in mine, then let us begin."* Pernyataan tersebut mengandung suatu pandangan yang dalam tentang apa yang dibutuhkan dan diharapkan oleh masyarakat.

Cukup menarik untuk disimak apa yang dikemukakan oleh Davis dan Soefftestad (2002) bahwa esensi pendekatan partisipatif bagi pengembangan masyarakat secara implisit terangkum dalam puisi karya Lau Tze, seorang pujangga klasik Cina. *"Pergi dan temuilah masyarakatmu, hidupilah dan tinggallah bersama mereka, cintailah*

*Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan: Studi Kasus di Kelurahan Utama - 14*  
Kecamatan Cimahi Selatan

*dan berkaryalah bersama mereka. Mulailah dari apa yang telah mereka miliki, buat rencana lalu bangunlah rencana itu dari apa yang mereka ketahui, sampai akhirnya, ketika pekerjaan usai, mereka akan berkata: "Kamilah yang telah mengerjakannya."*

Usaha-usaha penerapan pendekatan partisipatif di Indonesia telah memunculkan beragam persepsi dan interpretasi yang berbeda-beda tentang arti partisipasi. Persepsi dan interpretasi yang berkembang selama ini adalah bahwa:

- masyarakat bertanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan dari program yang telah ditetapkan pemerintah,
- anggota masyarakat ikut menghadiri pertemuan-pertemuan perencanaan, pelaksanaan dan pengkajian ulang proyek, namun kehadiran mereka sebatas sebagai pendengar semata,
- anggota masyarakat terlibat secara aktif dalam pengambilan keputusan tentang cara melaksanakan sebuah proyek dan ikut menyediakan bantuan serta bahan-bahan yang dibutuhkan dalam proyek tersebut,
- anggota masyarakat berpartisipasi aktif dalam semua tahapan proses pengambilan keputusan, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/monitoring sebuah program.

#### Prinsip-Prinsip Partisipasi

Tujuan jangka panjang pemanfaatan pendekatan partisipatif adalah meningkatkan kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat -baik langsung maupun tidak langsung- dalam

*Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan: Studi Kasus di Kelurahan Utama - 15*  
Kecamatan Cimahi Selatan



sebuah proyek atau program pembangunan, dengan cara melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan dan kegiatan-kegiatan selanjutnya.

Menurut Rudito dkk. (2003) prinsip-prinsip partisipasi adalah sebagai berikut:

Cakupan - semua orang, atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses - proyek pembangunan misalnya.

Kesetaraan dan Kemitraan (Equal Partnership). Pada dasarnya setiap orang mempunyai ketrampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut terlibat dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.

Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuh-kembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.

Kesetaraan Kewenangan (Sharing Power / Equal Powership). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.

Kesetaraan Tanggung Jawab (Sharing Responsibility). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (sharing power) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.

Pemberdayaan (Empowerment). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain

Kerjasama. Diperlukan adanya kerjasama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumberdaya manusia.

Sedangkan Davis and Soeftestad (2002) menyatakan bahwa prinsip-prinsip yang harus dijadikan pedoman dalam meningkatkan partisipasi masyarakat untuk menentukan program pembangunan adalah:

- Masyarakat adalah pemeran utama pembangunan. Pembangunan harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat yang merupakan hasil analisa mereka terhadap komunitas dan masa depannya. Dengan demikian masyarakat adalah subjek, bukan objek, upaya pembangunan mereka sendiri. Pembangunan merupakan hasil kerjasama dengan masyarakat, bukan merupakan hasil pemecahan masalah yang menurut pihak luar ada di suatu masyarakat.
- Kita memahami pengetahuan masyarakat. Pengetahuan masyarakat setempat sama berharganya dengan keahlian para profesional. Peran pengetahuan mereka masing-masing harus dihargai baik dalam desain dan perencanaan maupun dalam implementasi dan evaluasi fase-fase pembangunan. Hal ini

memerlukan adanya perubahan perilaku dan mentalitas komunitas dan para profesional.

- Masyarakat mencakup para pemuda/pemudi, wanita dan minoritas lainnya. Kita harus memperhatikan kepentingan seluruh kelompok sosial dan budaya dan tidak menganggap mereka hanya memikirkan kepentingan sendiri. Bila suatu kelompok atau individu tidak mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan, maka kepentingan mereka biasanya diinterpretasikan atau diabaikan sehingga menimbulkan perasaan dikucilkan.

### Kebijakan tentang Pembangunan Partisipatif

Filosofi pembangunan Indonesia "*dari, oleh dan untuk masyarakat*" sebagaimana tercantum dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan undang-undang tentang pembangunan lainnya yang disusun oleh DPR memberi kerangka kebijakan yang jelas mengenai pendekatan partisipatif dan pembangunan berbasis masyarakat. Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 363 tahun 1995, juga memperkenalkan pendekatan partisipatif dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan pertanian. Selain itu UU No 22 tentang Pemerintah Daerah menciptakan kerangka kerja kelembagaan baru. Sehingga, pendekatan ini bisa diterapkan dalam tatanan praktis.

Namun, meski pada tatanan kebijakan telah dibangun dan beberapa kerangka kerja kelembagaan sudah tepat, pada tingkat

operasionalisasi dan pelaksanaan proyek dan program di lapangan masih tetap sangat sentralistik, *top-down* dan tidak fleksibel. Para staf di tingkat propinsi dan kabupaten masih menunggu Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) pemerintah pusat, petunjuk teknis, dan perintah turun dari Jakarta, dan anggaran belanja yang disusun di tingkat kabupaten masih selalu diutak-atik di tingkat propinsi dan nasional.

### Manfaat-Manfaat Yang Diharapkan

Ada banyak literatur yang membahas tentang berbagai dampak yang menguntungkan pendekatan partisipatif bagi proyek di tingkat masyarakat, dan sistem manajemen organisasi dan pelatihan manajemen, khususnya dalam hal kesinambungannya (*sustainability*). Namun sebagian besar literatur tersebut lebih bersifat kualitatif dibanding kuantitatif, dan hanya ada sedikit bukti-bukti empirik, terutama dalam hal dampak berskala besar sebagai akibat pengukuran berskala kecil, pendekatan lokal secara nasional. Dilihat dari beberapa segi, ini menguntungkan karena pendekatan partisipatif (terutama dalam monitoring dan evaluasi) cenderung menghasilkan data yang spesifik untuk setiap situasi, dan mustahil untuk melakukan agregasi data tersebut secara luas.

Adapun dampak pendekatan partisipatif secara umum adalah sebagai berikut:

- Program dan pelaksanaannya lebih aplikatif terhadap konteks sosial, ekonomi dan budaya yang sudah ada, sehingga

memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini menyiratkan kebijakan desentralisasi.

- Menciptakan rasa memiliki dan tanggung jawab diantara semua pihak terkait dalam merencanakan dan melaksanakan program, sehingga dampaknya dan begitu pula program itu sendiri berkesinambungan.
- Perlunya memberikan peran bagi semua orang untuk terlibat dalam proses, khususnya dalam hal pengambilan dan pertanggung jawaban keputusan sehingga memberdayakan semua orang yang terlibat (terberdayakan).
- Kegiatan-kegiatan pelaksanaan menjadi lebih obyektif dan fleksibel berdasarkan keadaan setempat.
- Transparansi semakin terbuka lebar akibat penyebaran informasi dan wewenang.
- Pelaksanaan proyek atau program lebih terfokus pada kebutuhan masyarakat.

#### Hambatan Pembangunan Partisipatif

Meskipun iklim partisipasi telah berhasil dibangun di tingkat kebijakan pembangunan dan kebijakan politik tingkat atas seperti digambarkan sebelumnya, namun penerapan pendekatan partisipatif di lembaga-lembaga pemerintah masih menemui berbagai kendala. Hambatan-hambatan yang kerap menghambat antara lain:

- Hambatan perilaku - Para pegawai negeri sudah terbiasa bekerja dalam sistem *top-down* dengan menunggu perintah dari atasan apa yang harus dilakukannya. Sehingga sangatlah

sulit merubah sikap mereka ke dalam sistem *bottom-up*, dimana mereka tidak sekedar harus mendiskusikan dengan pelanggan mereka (masyarakat), tapi juga bertanggung jawab untuk menyampaikan hasil-hasilnya kepada atasannya.

- Hambatan Kebijakan - Meskipun kebijakan tingkat tinggi telah memperkenalkan pendekatan partisipatif, namun visi, misi serta program lembaga pemerintah masih mengikuti pendekatan *top-down*. Hal ini diperparah lagi oleh para manajer senior dan pembuat kebijakan yang masih memakai cara-cara lama dalam pengambilan kebijakan, yaitu dengan mengeluarkan Surat Keputusan dan Petunjuk Pelaksanaan.
- Kerja sama antar departemen tidak bisa terjalin, karena kerap kali kebijakan di setiap departemen saling bertolak belakang. Kerja sama ini hanya terjadi jika semua petunjuk kebijakan, strategi dan program untuk manajer menengah dan staf operasional mendukung pendekatan partisipatif secara koheren.
- Hambatan sistem manajemen - Sebagian besar -bahkan nyaris semua- sistem manajemen dalam lembaga pemerintah masih mengikuti "Model Perencanaan Mekanistik" dimana "para ahli" di tingkat pusat menyiapkan "cetak biru" untuk dilaksanakan oleh petugas lapangan. Alokasi dana dan sistem manajemen dirancang untuk mendukung proyek mencapai hasil-hasil fisik. Sedang sistem monitoring dan evaluasi didesain untuk mengukur pengeluaran dan pembelanjaan ketimbang mengetahui hasil dan dampak yang telah dicapai. Sistem perencanaan *bottom-up* yang dulu tidak berfungsi, kini sudah



mulai digunakan untuk menyusun rencana pembangunan daerah, sehingga pada akhirnya nanti proyek akan dibiayai dari anggaran pemerintah daerah. Sayangnya, meski angin desentralisasi telah dihembuskan ke daerah, namun nyaris tidak ada saran yang diberikan kepada pemerintah daerah mengenai sistem yang selayaknya mereka bangun. Situasi ini akan terus menghidupkan sistem top-down dan sentralistik. Ditambah lagi, masih banyak keputusan, panduan pelaksanaan dan petunjuk teknis di tingkat lokal yang mempersempit ruang gerak staf operasional untuk bisa fleksibel dan berpartisipasi.

- Hambatan sumber daya manusia - "Masyarakat sebagai fokus pembangunan" merupakan konsep baru bagi staf pemerintah, sehingga butuh waktu untuk sekadar memperkenalkan agar konsep ini bisa diterima ditengah-tengah mereka. Karenanya pelatihan sangat diperlukan untuk melengkapi mereka dengan keahlian baru yang kelak akan berguna.

Kehandalan pendekatan partisipatif dalam pengembangan dan pengelolaan kelembagaan serta pemberdayaan masyarakat menuju pembangunan berkelanjutan merupakan hal yang tak terbantahkan. Penerapan manajemen partisipatif pada organisasi-organisasi sektor publik dan swasta di beberapa negara telah menjadi hal yang lazim, dan pendekatan ini telah diterapkan dalam proses pembangunan di negara-negara berkembang pada proyek-proyek yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga mulai dari LSM kecil hingga yang dikerjakan oleh lembaga donor bilateral maupun multilateral. Kebijakan tingkat tinggi pemerintah

Indonesia telah memperkenalkan pendekatan partisipatif sejak dua puluh tahun lalu, namun dampaknya kurang bergema. Tetapi sejak tahun 1998 di bawah pemerintahan Era Reformasi sekarang, nampaknya mereka memiliki komitmen besar untuk menerapkannya secara total, sehingga hasilnya jauh lebih baik.

Meskipun secara substansial telah berpengalaman dalam melaksanakan pendekatan partisipatif di Indonesia, tetapi dapat dikatakan bahwa hanya sedikit orang yang benar-benar trampil dalam melaksanakan pendekatan partisipatif dalam pembangunan. Dengan demikian, tantangan yang dihadapi pemerintah Indonesia saat ini adalah bagaimana merubah pola kerja lembaga yang mengatur pelaksanaan proyek pembangunan, dan bagaimana memberikan pengetahuan dan keahlian yang dibutuhkan kepada staf lembaga pemerintah secepat mungkin.

### **Pengalaman Jepang Dalam Pembangunan Partisipatif**

Takeda (2001) menyatakan bahwa meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan regional merupakan isu yang penting di Jepang. Struktur pemerintah daerah di Jepang terdiri dari dua lapis yaitu Prefecture (sama dengan propinsi) dan City/Town/Village (sama dengan kabupaten/kota) yang membentuk unit otonomi dasar. Pemimpin pemerintah daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, demikian pula anggota badan legislatif daerahnya.



Berkaitan dengan perencanaan pembangunan regional/daerah, UU Otonomi Tahun 1969 yang telah direvisi mengharuskan City/Town/Village memformulasikan suatu Konsep Dasar yang dibutuhkan untuk disetujui oleh badan legislatif daerah. Konsep dasar tersebut menjelaskan visi daerah di masa yang akan datang, yang kemudian menjadi bahan Rencana Dasar yang akan diformulasikan untuk periode 5-10 tahun. Berdasarkan Rencana Dasar tersebut, Rencana Implementasi dirumuskan. Setiap Prefecture telah menyusun suatu rencana pembangunan daerah jangka panjang walaupun UU Otonomi tidak mengharuskan demikian.

Dalam proses perencanaan Konsep Dasar, partisipasi masyarakat dianggap sebagai aspek penting. Partisipasi masyarakat ditingkatkan dengan berbagai cara. Penelitian survey dengan menggunakan daftar pertanyaan sering dilakukan untuk memperoleh informasi tentang kebutuhan dan pendapat masyarakat. Suatu dewan penyusun Konsep Dasar Pemerintah Daerah selalu mempromosikan partisipasi wakil-wakil masyarakat dan *stakeholder* lainnya seperti asosiasi pengusaha dan organisasi masyarakat. Informasi tentang proses perencanaan dan hasilnya selalu disebarluaskan kepada masyarakat melalui media-media cetak.

Dewasa ini banyak pemerintah daerah yang mencoba mempromosikan partisipasi masyarakat, akan tetapi proses partisipasinya masih cenderung berupa partisipasi yang pasif.

Walaupun demikian, sebagian pemerintah daerah melaksanakan upaya-upaya yang unik untuk meningkatkan partisipasi masyarakatnya, yaitu:

- Keterbukaan dalam rekrutmen anggota dewan bagi masyarakat agar anggota yang direkrut tidak dari kelompok atau asosiasi tertentu;
- Mempromosikan perencanaan yang berdasar pada komunitas dengan bantuan para ahli, misalnya didirikannya *community council* dan *community centre* di setiap daerah pemukiman. *Community Centre* berperan sebagai sekretariat yang menyediakan informasi dan dana untuk mempekerjakan ahli yang dapat membantu dewan (*council*). *community council* bertugas menyusun draft rencana pembangunan bagi daerah pemukiman.
- Pemerintah daerah setempat mengadakan pertemuan yang terbuka untuk masyarakat umum demi kebebasan informasi dan partisipasi masyarakat. Biasanya pertemuan diadakan pada malam hari atau di akhir minggu agar mudah diakses oleh masyarakat umum.
- Perencanaan kota diajukan oleh kelompok masyarakat atau organisasi kemasyarakatan. Gerakan masyarakat yang disebut dengan *machizukuri* (membangun kota sendiri) dimana organisasi masyarakat madani yang dibentuk oleh asosiasi pengusaha dan kelompok masyarakat menyusun konsep

perencanaan kota sendiri dan mengajukannya kepada pemerintah daerah setempat.

- Peraturan Pemerintah Daerah tentang partisipasi masyarakat disusun agar partisipasi masyarakat dapat meningkat dalam proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya. Peraturan ini juga disusun untuk menekankan kebebasan informasi, keterbukaan rekrutmen anggota dewan dan penyebaran informasi yang mencerminkan konsep-konsep yang diajukan oleh masyarakat.

### BAB III

#### METODOLOGI PENELITIAN

Seperti yang sudah dikemukakan dalam bab pendahuluan, tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk melihat sejauhmana partisipasi masyarakat kelurahan Utama dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan daerahnya. Sementara itu, dalam bab dua dibahas secara mendalam berbagai aspek yang berkaitan dengan partisipasi sehingga penelitian ini didasarkan pada pemahaman yang dalam tentang konsep tersebut.

Sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian ini, yang dibahas dalam bab pendahuluan, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Sedangkan metode yang digunakan adalah studi kasus. Dalam bab ini akan dibahas dua hal, yaitu a) aspek teoritis tentang metodologi penelitian seperti tentang pendekatan, metode dan instrumen penelitian, dan b) prosedur operasional penelitian yang dilakukan.

#### Sekilas Teori tentang Metodologi Penelitian

##### Pendekatan Kualitatif vs Kuantitatif

Sampai saat ini para peneliti masih terus memperdebatkan tentang apakah suatu penelitian sosial sebaiknya dilakukan dengan menggunakan paradigma penelitian kuantitatif atau kualitatif. Para peneliti kualitatif mengkritik peneliti kuantitatif atas

### BAB III

## METODOLOGI PENELITIAN

Seperti yang sudah dikemukakan dalam bab pendahuluan, tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk melihat sejauhmana partisipasi masyarakat kelurahan Utama dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan daerahnya. Sementara itu, dalam bab dua dibahas secara mendalam berbagai aspek yang berkaitan dengan partisipasi sehingga penelitian ini didasarkan pada pemahaman yang dalam tentang konsep tersebut.

Sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian ini, yang dibahas dalam bab pendahuluan, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Sedangkan metode yang digunakan adalah studi kasus. Dalam bab ini akan dibahas dua hal, yaitu a) aspek teoritis tentang metodologi penelitian seperti tentang pendekatan, metode dan instrumen penelitian, dan b) prosedur operasional penelitian yang dilakukan.

### Sekilas Teori tentang Metodologi Penelitian

#### Pendekatan Kualitatif vs Kuantitatif

Sampai saat ini para peneliti masih terus memperdebatkan tentang apakah suatu penelitian sosial sebaiknya dilakukan dengan menggunakan paradigma penelitian kuantitatif atau kualitatif. Para peneliti kualitatif mengkritik peneliti kuantitatif atas



ketidakrelevanannya dalam mengukur dan menilai kualitas suatu program. Pendekatan kuantitatif dianggap memiliki kelemahan mendasar karena menekankan pada angka yang tidak dapat mewakili realitas sosial. Demikian pula para peneliti kuantitatif melihat bahwa penelitian kualitatif sangat tidak reliabel karena informasi yang diperoleh dari responden dianggap bias dan, secara disadari atau tidak, sangat subjektif.

Dalam hal menemukan kebenaran, pendekatan kualitatif dan kuantitatif memang berbeda. Para peneliti kualitatif biasanya menelusuri arti/makna dari suatu realitas sosial melalui perspektif orang-orang yang berada dalam atau sekitar konteks realitas sosial tersebut, sementara itu para peneliti kuantitatif biasanya mencari hubungan sebab akibat antara realitas sosial yang diteliti.

Reichardt dan Rallis (1994) menyatakan bahwa untuk mencari dan memahami kebenaran dan realitas tentang manusia, yang tentu saja sangat kompleks, perlu digunakan lebih dari satu perspektif dan metodologi. Mereka lebih lanjut mengemukakan bahwa dengan menggabungkan metodologi kuantitatif dan kualitatif, peneliti dapat memperoleh gambaran dan pandangan yang lebih lengkap tentang objek yang diteliti sehingga memungkinkan lebih dalam dan jauhnya pemahaman peneliti tentang objek tersebut. Dengan demikian, temuan peneliti akan dapat lebih akurat dan bermanfaat.

House (1994) mengemukakan bahwa walaupun metode-metode yang digunakan dalam penelitian kualitatif dan kuantitatif berbeda, isi dari penemuan yang diperoleh dari keduanya berbaur didalam hasil penelitian. Bila diamati secara seksama, data kuantitatif ternyata menjadi bagian dari interpretasi data kualitatif walaupun hal ini mungkin disamarkan oleh proses data yang ekstensif. Sementara itu, Rossi (1994) menjelaskan bahwa baik pendekatan kualitatif maupun kuantitatif masing-masing mempunyai nilai lebih dalam penelitian sosial. Patton (1982) menyarankan agar para peneliti di bidang sosial responsif terhadap situasi, fleksibel dalam menggunakan metodologi dan mampu menggunakan berbagai metode dalam melakukan penelitian di bidangnya.

Dalam memilih suatu metoda, peneliti harus sadar bahwa metode apapun, pada tingkat tertentu, tidak akan bebas dari bias. Hedrick (1994) menekankan bahwa metodologi manapun yang digunakan, peneliti harus mengetahui adanya resiko desain penelitian yang bias sehingga ia harus benar-benar menjaga validitas konstruk serta validitas internal.

### Studi Kasus

Berbagai jenis penelitian kualitatif digunakan untuk melakukan penelitian di bidang sosiologi dan pendidikan. Tesch (1990 seperti dikutip oleh Mertens, 1998) mengidentifikasi adanya 26 jenis metode penelitian kualitatif yang digunakan di bidang ilmu sosial. Sedangkan Mertens (1998) menyatakan bahwa hanya ada 7 (tujuh) jenis yang banyak digunakan dalam penelitian-penelitian,



yaitu etnografi, studi kasus, fenomenologi, *grounded theory*, penelitian partisipatif, penelitian klinis, dan *focus group*. Karena penelitian ini menggunakan metode studi kasus, maka pembahasan di bawah ini hanya terbatas pada studi kasus.

Pada umumnya metode studi kasus ditempatkan di dalam konteks penelitian kualitatif. Beberapa peneliti mendefinisikan studi kasus sebagai suatu proses investigasi, suatu unit analisis dan ada juga yang membatasinya sebagai suatu hasil akhir penelitian. Yin (1994) melihat studi kasus sebagai strategi penelitian yang komprehensif dan mendefinisikannya sebagai suatu penelitian empiris yang mengkaji fenomena kontemporer dalam konteks riil terutama bila tidak jelas batasan antara fenomena dan konteks tersebut. Sementara itu, Merriam (1998) melihat studi kasus sebagai suatu entitas tunggal yang memiliki batasan-batasan, dan Gillham (2000) memberikan definisi kasus sebagai suatu unit kegiatan manusia yang hanya dapat dipelajari atau dipahami secara kontekstual.

Ada beberapa karakteristik yang dimiliki studi kasus. Berbeda dari kategorisasi yang diberikan Merriam (1998) yang mendasarkan pada ciri-ciri studi kasus, seperti partikularistik, deskriptif dan heuristik, Gall dkk. (1996) mengelompokkan studi kasus berdasarkan tujuannya, yaitu deskripsi, eksplanasi dan evaluasi.

Dalam studi kasus yang deskriptif, peneliti mencoba untuk menggambarkan suatu kejadian dan mengkonseptualisasikannya

agar dapat menghasilkan deskripsi yang sejelas-jelasnya tentang suatu fenomena. Deskripsi yang demikian dapat dihasilkan melalui pencarian konstruk yang digunakan untuk menyusun data deskriptif dan melalui pencarian tema atau ciri khusus dari suatu kasus. Dalam studi kasus yang eksplanatif, peneliti mencoba memberikan penjelasan tentang suatu kejadian melalui pencarian pola hubungan atau pola sebab akibat dari kesenjangan yang terjadi dalam suatu fenomena. Jenis studi kasus yang ketiga adalah studi kasus yang evaluatif, dimana peneliti mencoba menghasilkan deskripsi tentang fenomena yang dievaluasi dan mengidentifikasi konstruk, tema dan pola yang relevan dan akhirnya memberikan penilaian tentang fenomena yang dikaji.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis di Kelurahan Utama ini adalah studi kasus yang bersifat deskriptif karena dimaksudkan untuk menghasilkan suatu gambaran yang selengkap-lengkapnyanya tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Penelitian ini terbatas pada partisipasi masyarakat, baik masyarakat pengusaha maupun masyarakat umum, yang berada di Kelurahan Utama, Kecamatan Cimahi Selatan.

## Prosedur Operasional Penelitian

### Populasi dan sampel

Populasi yang menjadi target penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kecamatan Cimahi Selatan dan Kelurahan Utama serta

Masyarakat Kelurahan Utama. Karena pendekatan penelitian ini adalah kualitatif, maka prosedur pengambilan sampel yang digunakan adalah teknik *purposive sampling*. Dengan teknik ini, dapat dipilih orang atau kasus yang memiliki banyak informasi atau dengan kata lain individu, dokumen, *event* (kejadian), dan atau lokasi yang dipilih dapat memberikan informasi yang sebanyak-banyaknya tentang partisipasi masyarakat. Melihat ukuran populasi yang tidak terlalu besar, maka diambil sampel yang sangat representatif dan bersedia memberikan informasi yang diperlukan sebanyak-banyaknya.

Mengingat instrumen penelitian yang digunakan adalah wawancara, maka sumber informasi yang dipilih adalah orang-orang yang bersedia menyediakan informasi yang diminta. Pemilihan sumber informasi didasarkan pada beberapa faktor, yaitu jabatan/kedudukan di Pemerintah Daerah tingkat Kecamatan dan Kelurahan, kedudukan di masyarakat, dan pengalaman aktif di organisasi kemasyarakatan.

#### Teknik Pengumpulan dan Analisa Data

Terdapat banyak teknik pengumpulan data yang dapat digunakan dalam penelitian kualitatif, seperti wawancara, dokumen, dan observasi. Akan tetapi, berdasarkan kondisi riil peneliti maka teknik yang digunakan adalah wawancara dan dokumen. Dalam wawancara, pertanyaan yang diajukan adalah yang semi terstruktur dimana peneliti mempersiapkan suatu daftar

pertanyaan yang terbuka untuk dijadikan pedoman dalam pelaksanaan wawancara.

Data yang diperoleh dari hasil wawancara dicatat dengan sebaik-baiknya dan selengkap-lengkapnya, kemudian direduksi berdasarkan tema-tema khusus yang muncul. Analisa data kemudian dilakukan dengan mengacu pada tema-tema tersebut yang dianggap penting untuk dibahas dan dengan berdasarkan pada teori-teori yang dikemukakan dalam kajian pustaka sehingga pertanyaan penelitian, yang didiskusikan dalam bab pendahuluan laporan ini, dapat terjawab.

#### Validitas dan Reliabilitas

Guba dan Lincoln (1985) menyatakan bahwa validitas dan reliabilitas dalam penelitian dengan pendekatan kuantitatif berbeda dari penelitian yang kualitatif. Dalam penelitian kuantitatif, validitas dan reliabilitasnya diuji melalui internal dan eksternal validity, sedangkan dalam penelitian yang kualitatif, dilihat melalui kredibilitas, transferabilitas dan dependabilitas.

Konsep kredibilitas dalam penelitian ini dipertahankan melalui penyusunan pertanyaan untuk wawancara dengan ekstra kehati-hatian. Selain itu, konsultasi dengan beberapa pakar dibidang manajemen pemerintahan dilakukan dalam mempersiapkan kemampuan peneliti untuk memperoleh data melalui wawancara.

Tingkat transferabilitas sangat tergantung pada kesamaan karakteristik daerah penelitian dengan daerah-daerah lainnya, dalam hal ini daerah kelurahan dimana pelaksanaan pembangunan yang partisipatif mengacu pada peraturan atau pedoman yang sama yaitu Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 050/987/SJ/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif. Akan tetapi perlu diingat bahwa penelitian ini ditujukan hanya untuk menganalisa satu kelurahan tertentu dan tidak dimaksudkan untuk meng-generalisasikan temuan-temuan yang ada. Dengan demikian maka tidak mustahil terdapat temuan-temuan yang dapat digeneralisasikan, tetapi hal tersebut tidak menjadi tujuan utama penelitian ini.

Konsep dependabilitas diterapkan dalam penelitian ini melalui upaya menjaga konsistensi antara hasil penelitian dengan data yang telah diperoleh. Proses analisis data dilakukan dengan mengacu pada kumpulan data utama secara konstan, dan dengan terus-menerus melakukan perbandingan dan penyortiran sebelum diambil kesimpulan akhir. Dengan demikian maka temuan dari penelitian ini menjadi lebih reliabel.

#### Jadwal Kegiatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan terhitung mulai bulan Mei 2003 sampai dengan Desember 2003. Adapun tahap-tahapnya adalah:

1. Persiapan Penelitian, terdiri dari penyusunan proposal, pembuatan rancangan penelitian dan penyusunan instrumen penelitian (pedoman wawancara).
2. Penelitian Lapangan, terdiri dari penyusunan dan konfirmasi jadwal wawancara serta pelaksanaan wawancara.
3. Proses Data, terdiri dari pemilahan data-data yang relevan dan identifikasi tema.
4. Analisa Data, terdiri dari reduksi data melalui perancangan tabel-tabel yang diperlukan berdasarkan tema yang ada dan pengisian tabel dengan data yang relevan, serta pengungkapan interpretasi tentang tabel-tabel yang diperoleh.
5. Pembuatan Draft Laporan merupakan pendeskripsian proses penelitian mulai dari persiapan sampai dengan analisa data dan penyajian kesimpulan dan saran/rekomendasi. Kegiatan ini dilakukan dengan harapan bahwa kegiatan selanjutnya dapat memperkaya isi hasil penelitian.
6. Presentasi hasil penelitian dilakukan dihadapan para karyawan PKDA I LAN Bandung yang berlatar belakang pendidikan minimal Strata-1 dengan maksud untuk memperoleh masukan demi menghasilkan laporan yang lebih baik.
7. Finalisasi laporan penelitian, pencetakan dan penerbitan laporan.



## BAB IV

### PARTISIPASI MASYARAKAT KELURAHAN UTAMA DALAM PEMBANGUNAN

Dalam bab ini akan disajikan data dan informasi yang diperoleh dari dokumen dan wawancara dengan responden, selain itu dikemukakan pula interpretasi peneliti terhadap data dan informasi yang diperoleh tersebut. Untuk menjawab pertanyaan penelitian yang dijelaskan dalam bab pendahuluan, maka bab ini dibagi menjadi dua bagian, yaitu: 1) Potensi dan hasil pembangunan di Kelurahan Utama, dan 2) Gambaran lengkap partisipasi masyarakat Kelurahan Utama dalam pembangunan.

Kecamatan Cimahi Selatan terdiri dari 5 Kelurahan, yaitu: Kelurahan Leuwigajah, Cibeber, Cibeureum, Melong dan Utama. Pada umumnya, masyarakat di Kecamatan Cimahi Selatan bergerak di bidang jasa perdagangan, industri, pegawai negeri dan sebagian kecil petani. Potensi di bidang ekonomi ini terwakili seluruhnya oleh masyarakat Kelurahan Utama yang pada tahun 2003 memperoleh penghargaan sebagai daerah peringkat keempat di Jawa Barat dalam keberhasilan pembangunan (Dalam program Pemerintah yang disebut dengan Evaluasi Kinerja Pembangunan Masyarakat - EKPM). Berdasarkan alasan itulah maka penelitian ini mengambil kasus partisipasi masyarakat di Kelurahan Utama. Di bagian berikut ini dijelaskan potensi dan hasil pembangunan di Kelurahan Utama.

### Potensi dan Hasil Pembangunan Di Kelurahan Utama

#### Letak Geografi

Kelurahan Utama merupakan salah satu kelurahan yang berada di Kecamatan Cimahi Selatan yang dibentuk pada tanggal 27 Mei 1981. Wilayah Kelurahan Utama terletak diatas dataran tinggi, dengan variasi ketinggian  $\pm 720$  meter diatas permukaan laut, dengan temperatur rata-rata 20 – 24 derajat Celcius, mempunyai luas areal  $\pm 380.163$  Ha, terbagi menjadi 16 Rukun Warga (RW) dan 91 Rukun Tetangga (RT). Secara keseluruhan, Kelurahan Utama terdiri dari 74% kawasan industri dan 26% daerah pemukiman.

Adapun batas-batas wilayahnya adalah sebagai berikut :

- ❖ Utara : Berbatasan dengan Kelurahan Baros.
- ❖ Timur : Berbatasan dengan Kelurahan Cigugur Tengah. Kelurahan Cibeureum, dan Kelurahan Melong.
- ❖ Selatan : Berbatasan dengan Kelurahan Melong Desa Lagadar Kecamatan Marga Asih.
- ❖ Barat : Berbatasan dengan Kelurahan Leuwigajah.

#### Demografi

##### 1). Ratio Jumlah Penduduk Pria dan Wanita

Jumlah penduduk Kelurahan Utama berdasarkan jenis kelamin laki-laki tidak jauh berbeda dengan jenis kelamin perempuan. Keadaan ini merupakan hal yang potensial untuk dilaksanakannya berbagai upaya penyamaan kesempatan



dalam berpartisipasi dalam pembangunan baik bagi kaum laki-laki terutama bagi kaum perempuan yang pada saat ini sedang gencar diupayakan secara nasional.

Berdasarkan angka yang tercatat pada tahun 2001 dan 2002, jumlah penduduk Kelurahan Utama mengalami penurunan. Hal ini dikarenakan berbagai hal, misalnya kematian dan perpindahan. Akan tetapi tampaknya ratio jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin pada kedua tahun tersebut tidak berubah. Secara jelas, ratio jumlah penduduk laki-laki dan perempuan pada tahun 2001 dan 2002 dapat dilihat didalam tabel dibawah ini:

Tabel 4.1. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin

Jenis Kelamin	Tahun 2001	Tahun 2002
Laki-laki	10.306 Jiwa	10. 266 Jiwa
Perempuan	10.516 Jiwa	10. 465 Jiwa
Jumlah	20.822 Jiwa	20.731 Jiwa

## 2). Penduduk Potensial Pemberi Aspirasi

Menurut Badan Pusat Statistik, berdasarkan produktifitas di bidang ekonomi penduduk yang produktif adalah penduduk yang berusia antara 16 sampai dengan 50 tahun. Lain halnya dalam bidang sosial khususnya dengan aspek partisipasi dalam pembangunan, penduduk yang produktif dan potensial adalah seluruh penduduk yang sudah mampu berfikir tentang kehidupan di dalam masyarakatnya, mampu mengemukakan

aspirasinya tentang pembangunan masyarakat walaupun sangat sederhana, serta bisa diajak diskusi tentang masalah-masalah sederhana di masyarakatnya. Dengan demikian maka penduduk yang dianggap produktif dan potensial dalam konteks ini adalah mulai dari mereka yang berusia sekolah lanjutan tingkat pertama, sekitar 13 tahunan, sampai penduduk lanjut usia, sekitar 70 tahunan.

Di Kelurahan Utama, penduduk yang produktif dan potensial, dalam arti mampu ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan masyarakat (berusia antara 13 – 75 tahun), berjumlah kurang lebih 16.507 orang dengan rincian jumlah laki-laki sebanyak 8166 dan jumlah perempuan sebanyak 8341 orang. Secara lengkap, data tentang jumlah penduduk berdasarkan usia dapat dilihat dalam tabel 4.2. berikut ini:

Tabel 4.2. Jumlah Penduduk Berdasarkan Usia

NO	KLASIFIKASI UMUR	PRIA	WANITA	JUMLAH
1.	0 – 12 Bulan	219	232	451
2.	13 Bulan – 4 Tahun	616	658	1274
3.	5 – 6 Tahun	257	256	513
4.	7 – 12 Tahun	851	826	1677
5.	13 – 15 Tahun	564*	572*	1136*
6.	16 – 18 Tahun	495*	559*	1054*
7.	19 – 25 Tahun	1122*	1131*	2253*
8.	26 – 35 Tahun	1746*	1801*	3547*
9.	36 – 45 Tahun	1560*	1596*	3156*
10.	46 – 50 Tahun	798*	801*	1599*
11.	51 – 60 Tahun	1430*	1432*	2862*
12.	61 – 75 Tahun	451*	449*	900*
13.	Lebih dari 76 Tahun	157	152	209
<b>JUMLAH</b>		<b>10.266</b>	<b>10.465</b>	<b>20.731</b>

Keterangan: \* adalah penduduk produktif dan potensial pemberi aspirasi  
Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan: Studi Kasus di Kelurahan Utama - 39  
Kecamatan Cimahi Selatan

### Pembangunan Kelurahan Utama Sampai Tahun 2002

Pembangunan pada hakekatnya merupakan proses perubahan dalam segala aspek kehidupan yang direncanakan terus-menerus ke arah tujuan yang dikehendaki dengan mengerakkan sumberdaya pasif menjadi sumberdaya aktif. Proses pembangunan tersebut bersifat multisektoral yang menyangkut semua segi kehidupan masyarakat, bukanlah pembangunan yang berdiri sendiri melainkan suatu kesatuan pembangunan yang regional dan nasional, maka kebijakan pembangunan dilaksanakan secara terpadu, terintegrasi dan terencana, agar berperan serta dalam meningkatkan daya guna dan hasil guna.

Dewasa ini, trend pembangunan nasional adalah pembangunan berbasis masyarakat Kelurahan/Desa (*Community Based Development*) atau pengembangan masyarakat dari bawah (*Bottom Up Development*). Bila ditinjau dari sisi pemerintah maka pengembangan masyarakat (*Community Development*) merupakan hasil perencanaan dari atas, sehingga akhirnya masyarakat hanya sebagai pelaksana walaupun dalam perencanaan pembangunan masyarakat dikatakan sebagai subyek pembangunan namun pada akhirnya keterlibatan dalam suatu masyarakat harus saling komplementer atau kerja sama antara Kelurahan dengan Masyarakat melalui Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa/Kelurahan.

Pembangunan di Kelurahan Utama dapat dilihat dari beberapa aspek antara lain :

### 1). Pendidikan Masyarakat

#### a. Pendidikan Formal

Kelurahan Utama terus berupaya meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas masyarakat. Adapun indikator minimal yang digunakan adalah menurunnya jumlah penduduk yang buta huruf (buta aksara dan angka) dan meningkatnya jumlah sekolah yang ada dan layak pakai.

Pada tahun 2001 masih ada 57 orang (usia antara 8-60 tahun) yang buta huruf dan tahun 2002 tinggal 43 orang saja. Sarana dan prasarana pendidikanpun terus ditingkatkan. Hal ini terbukti dengan bertambahnya prasarana pendidikan Taman Kanak-Kanak (TK) maupun Sekolah Dasar Plus serta meningkatnya jumlah sekolah yang layak pakai yang mana seluruh bangunan sekolah (SD, SLTP dan SLTA) pada tahun 2002 sudah baik dan layak pakai.

#### b. Pendidikan Non Formal

Untuk meningkatkan keterampilan bagi masyarakat kelurahan yang kurang mampu, di Kelurahan Utama diadakan kursus-kursus dan latihan keterampilan dengan tidak dipungut biaya. Adapun jenis kursus/latihan yang diadakan adalah kursus menjahit yang dilaksanakan di RW 08, serta kursus merias yang tempatnya di kantor

Kelurahan Utama. Sebagian besar peserta kursus tersebut sekarang sudah bisa buka usaha sendiri.

## 2). Kesehatan Masyarakat

- a) Pelaksanaan program KB di Kelurahan Utama, berdasarkan data yang ada pada tahun 2001 sampai dengan tahun 2003, mencerminkan adanya peningkatan kesadaran masyarakat dalam mendukung upaya pemerintah mengendalikan kepadatan penduduk. Terdapat penurunan angka kelahiran di Kelurahan Utama, yaitu pada tahun 2001 jumlah kelahiran adalah 460 sedangkan pada tahun 2002 menurun menjadi 451.
- b) Peningkatan jumlah bayi yang diimunisasi menunjukkan adanya kesadaran masyarakat sangat tinggi terhadap bidang kesehatan. Hal ini terbukti dengan adanya peningkatan jumlah bayi yang di imunisasi DPT-1 yaitu pada tahun 2001 sebanyak 269 meningkat menjadi 451 pada tahun 2002 bayi, begitu pula dengan jumlah bayi yang diimunisasi Polio-3 pada tahun 2001 sebanyak 291 naik menjadi 445 bayi pada tahun 2002.
- c) Cakupan pemberian FE kepada ibu hamil melebihi target yang ditentukan oleh Pemerintah Kota Cimahi. Target pemberian FE pada ibu hamil trimester ke 1 (tiga bulan pertama) adalah sebesar 80%, sedangkan jumlah ibu hamil yang diberi FE di Kelurahan Utama adalah sebanyak 98,50%. Demikian pula, target dari pemerintah kota dalam pemberian FE ke ibu hamil adalah sebesar

80%, sedangkan jumlah ibu hamil trimester ke-3 (tiga bulan terakhir) yang mendapat FE mencapai 87%.

## 3). Ekonomi Masyarakat

Dampak dari pembangunan dibidang ini dapat dirasakan oleh semua elemen masyarakat. Pembangunan dibidang ini terbukti dengan adanya pertambahan lapangan usaha untuk masyarakat yaitu akibat dari perkembangan kawasan industri yang banyak menyerap tenaga kerja di wilayahnya. Jumlah pengangguran berkurang dari 7991 orang pada tahun 2001 menjadi 4122 orang pada tahun 2002.

Selain itu, jumlah keluarga pra-sejahtera dan sejahterapun berkurang dari 1793 keluarga (tahun 2001) menjadi 1504 keluarga (tahun 2002), serta penyediaan sarana kebutuhan bagi masyarakat melalui pendirian warung, toko dan kios ini membuktikan adanya peningkatan jumlah prasarana dan sarana fisik perekonomian, yaitu dari tahun 2001 sebanyak 234 buah menjadi 253 buah pada tahun 2002.

## 4). Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat

Kesadaran masyarakat terhadap lingkungan meningkat. Hal ini terlihat dengan aktifnya pelaksanaan sistim keamanan lingkungan (Siskamling) oleh warga masyarakat terhadap daerahnya. Manfaat dari hal tersebut sangat dirasakan oleh segenap masyarakat. Efektifitas Siskamling terbukti dengan berkurangnya angka pencurian dari tahun 2001 yaitu 23 kasus



menurun menjadi 9 kasus pada tahun 2002. Prasarana untuk sistem inipun bertambah dimana jumlah pos kamling meningkat dari 16 buah pada tahun 2001 menjadi 35 buah pada tahun 2002.

#### 5). Kesadaran Berbangsa

Kerukunan dan sifat kegotong-royongan sangat berpengaruh terhadap ketentraman kehidupan masyarakat Kelurahan Utama. Kesadaran berbangsa ini dapat dilihat dari adanya berbagai kegiatan positif yang dilaksanakan oleh semua elemen masyarakat sehingga masalah kriminalitas dan kenakalan remaja dapat ditanggulangi. Kesadaran masyarakat untuk bergotong royong dan bekerjasama dalam menyelesaikan masalah umum dapat menjaga terjadinya kasus-kasus di masyarakat. Pada tahun 2001 terjadi 2 kasus dan pada tahun 2002 tidak terjadi kasus apapun. Kesadaran berbangsa masyarakat pun terlihat dari kenyataan bahwa seluruh penduduk yang memiliki hak pilih telah menggunakannya dalam Pemilu tahun 1999.

#### 6). Keberadaan Lembaga Kemasyarakatan

Perkembangan jumlah lembaga kemasyarakatan ini diikuti oleh perkembangan kegiatan pembangunan lembaga kemasyarakatan yang sangat banyak, ini dapat dilihat dari perkembangan keberhasilan pembangunan, baik pembangunan yang bersifat fisik maupun non fisik. Ini dapat dilihat dari jumlah kegiatan yang dilaksanakan pada tahun

2001 sebanyak 17 buah naik menjadi 35 buah pada tahun 2002

#### 7). Pemerintah Desa dan Kelurahan

Pembangunan di bidang ini dapat dilihat dari adanya peningkatan alat tulis kantor yaitu dari mesin tik menjadi komputer yang merupakan peralatan untuk menyimpan data. Disamping itu adanya pendidikan bagi aparatur dalam melayani masyarakat, sehingga pelayanan tersebut menjadi cepat, efisien dan efektif.

Potensi Kelurahan Utama, berdasarkan letak geografis dan demografis, dan hasil pembangunan yang telah dicapai oleh Pemerintah Daerah Kelurahan/Kecamatan bersama-sama masyarakat Kelurahan Utama sudah dibahas secara lengkap di bagian pertama dalam bab ini. Seluruh potensi yang ada tentu saja perlu dikembangkan secara optimal sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi seluruh lapisan masyarakat, baik di masa ini maupun di masa yang akan datang.

Pembangunan daerah akan dikatakan berhasil apabila hasilnya dirasakan oleh masyarakat yang hidup di daerah tersebut, dan untuk itu apapun program/kegiatan pembangunan yang dilakukan seharusnya berdasarkan apa yang ingin dirasakan atau yang diharapkan oleh masyarakat. Dengan demikian maka masyarakat perlu dilibatkan dalam proses pembangunan daerahnya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pemantauan/pengendalian pembangunan. Berdasarkan hasil



wawancara dengan para responden dan dilengkapi data sekunder yang diperoleh, dalam bagian berikut ini akan dikemukakan sejauhmana keterlibatan masyarakat Kelurahan Utama dalam proses pembangunan.

### **Partisipasi Masyarakat Kelurahan Utama dalam Pembangunan**

Responden yang diwawancarai seluruhnya berjumlah 8 (delapan) orang yaitu 2 (dua) orang aparat Kecamatan (Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat dan Kepala Seksi Ekonomi dan Pembangunan), 1 (satu) orang Kepala Kelurahan, 1 (satu) orang Ketua Rukun Warga, 2 (dua) orang Tokoh Masyarakat, 1 (satu) orang Tokoh Pemuda dan 1 (satu) orang anggota Lembaga Swadaya Masyarakat (Forum Gerakan Masyarakat Peduli Rakyat). Kepada para responden diajukan pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan persepsi mereka tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan, bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat Kelurahan Utama, peran pemerintah dalam menjaring aspirasi masyarakat, masalah yang dirasakan, serta upaya yang harus dilakukan.

Hasil wawancara dengan ketujuh responden dapat dikatakan cukup memberikan gambaran yang lengkap tentang partisipasi masyarakat Kelurahan Utama dalam proses pembangunan dewasa ini. Interpretasi dan analisa peneliti terhadap data dan

informasi dari wawancara, dibantu dengan data sekunder dari dokumen yang diperoleh, adalah sebagai berikut:

### **Persepsi Responden Tentang Partisipasi Masyarakat**

Pada umumnya, para responden memahami partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai keikutsertaan seluruh masyarakat dalam setiap kegiatan, baik yang dicanangkan oleh Pemerintah Pusat maupun yang ditetapkan oleh masyarakat melalui musyawarah pembangunan (Musyawarah Pembangunan Kelurahan - Musbangkel dan Musyawarah Pembangunan Kecamatan - Musbangcam). Seorang responden bahkan memberikan contoh partisipasi masyarakat dengan keikutsertaan masyarakat dalam berbagai lomba yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kecamatan, diantaranya lomba dalam rangka program P2WKSS (Peningkatan Peranan Wanita dan Keluarga Sehat Sejahtera).

Dalam menjelaskan tentang pemahamannya terhadap partisipasi masyarakat, pada khususnya, para responden mengacu pada bagaimana dana dari masyarakat dan pemerintah dimobilisasi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan yang direncanakan, sehingga indikator dari partisipasi masyarakat yang dipersepsi oleh para responden adalah banyaknya kegiatan yang dibiayai dengan dana yang bersumber dari masyarakat serta jumlah dana yang terkumpul. Hal ini terungkap dari pernyataan para responden yang senada tentang partisipasi masyarakat, yang secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut:

*Peran serta masyarakat terhadap proses pembangunan di Kelurahan Utama tidak terlepas dari kepedulian masyarakat dan pengusaha yang ada di wilayahnya masing-masing untuk berperan serta aktif membangun wilayahnya. Peran serta masyarakat dengan para pengusaha tersebut dapat dilihat dari jumlah dana yang terkumpul dari masyarakat dan pengusaha untuk pelaksanaan pembangunan di bidang lingkungan fisik seperti sarana perhubungan, sarana sosial dan sarana peribadatan.*

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, data sekunder yang ada menyatakan bahwa jumlah biaya swadaya murni masyarakat pada tahun 2001 adalah sebesar Rp.203.650.000 dan meningkat menjadi Rp.970.515.122 pada tahun 2002. Sedangkan total pembangunan secara keseluruhan dari tahun 2001 sebesar Rp.275.400.000 meningkat menjadi sebesar Rp.1.058.515.122 pada tahun 2002. Salah satu kegiatan pembangunan fisiknya yang besar adalah pengaspalan jalan Pahlawan Desa yang berada di RW 15 yang menghabiskan dana sebesar Rp.82.990.820.

Hal di atas menunjukkan bahwa pola pikir yang lama masih kuat dan tercermin dalam pelaksanaan musyawarah pembangunan dimana peran pemerintah masih sangat dominan dalam perumusan masalah dan pengambilan keputusan tentang kegiatan-kegiatan pembangunan yang menjadi prioritas. Sementara itu masyarakat tetap tidak memiliki kekuatan atau kemampuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.

Sebagai akibatnya, anggaran pembangunan yang sangat terbatas lebih banyak dialokasikan pada kegiatan-kegiatan pembangunan fisik dan rutin daripada pada kegiatan pelayanan publik yang penting untuk penguatan kapasitas masyarakat.

#### Bentuk Partisipasi Masyarakat

Sesuai dengan pemahaman para responden tentang partisipasi masyarakat di atas, maka jelas bahwa salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah sumbangan materi dari kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang mampu. Mengingat bahwa Kelurahan Utama sebagian besar merupakan kawasan industri, maka kelompok masyarakat yang sampai saat ini dapat diandalkan sebagai sumber dana/materi adalah para pengusaha industri.

Disamping dapat menjadi sumber dana yang banyak membantu dalam pelaksanaan pembangunan, para pengusaha pun ikut berpartisipasi dalam menyelesaikan sebagian kecil masalah sosial, misalnya pengangguran. Mereka memberi peluang lapangan kerja bagi warga masyarakat di lingkungan sekitar areal industri, meskipun belum optimal. Contoh lain partisipasi dari pihak pengusaha adalah pemberian limbah pabrik untuk dikelola oleh Wadah Gerakan Masyarakat Peduli Lingkungan (GMPL) yang bekerjasama dengan pengurus RW 14. Adapun manfaat pengelolaan limbah pabrik tersebut adalah dihasilkannya dana tambahan yang dimanfaatkan untuk pelaksanaan pembangunan fisik seperti pembuatan jembatan dan fasilitas pendidikan bagi masyarakat di Kelurahan dimana para orang tua murid Sekolah

Dasar Cibodas I, II dan III tidak perlu membayar atau dibebaskan dari pembayaran BP-3.

Bentuk lain dari partisipasi masyarakat pengusaha di Kelurahan Utama adalah bahwa setiap pengusaha/pabrik menyediakan fasilitas kesehatan berupa MCK (Mandi, Cuci dan Kakus) bagi masyarakat dilingkungan pabrik dan mereka mensuplai air bersih bagi sebagian besar warga atau 60% dari jumlah kepala keluarga yang ada di 13 RW di Kelurahan Utama. Bentuk partisipasi yang unik dari pengusaha industri cat yang ada di lingkungan RW 09 adalah pemberian bantuan berupa dana kesejahteraan sebesar Rp.20.000 (dua puluh ribu rupiah) setiap bulan yang khusus diberikan kepada 40 orang jompo melalui pengurus RW setempat.

Bentuk partisipasi masyarakat pengusaha sudah dijelaskan di atas, berikut ini dikemukakan bentuk partisipasi masyarakat umum yang berupa dana, tenaga, dan pikiran, yang secara keseluruhan biasa disebut swadaya masyarakat:

a. Dalam rangka mengatasi kemacetan dan juga untuk menunjang program Pembangunan Pemerintah Kota Cimahi, masyarakat Kelurahan Utama telah berhasil membuat jalan alternative sepanjang 443 m x 8 m dengan menghabiskan biaya Rp.82.990.872. Jumlah ini sudah termasuk bantuan dana dari pemerintah sebesar Rp.22.000.000.

b. Dengan dibangunnya Pos Kesehatan Pesantren (Poskestren) di lokasi Yayasan Darus Surur di RW 02 dapat dirasakan manfaatnya bukan saja oleh masyarakat lingkungan RW itu saja melainkan oleh seluruh warga Kelurahan Utama. Poskestren ini dikelola oleh tenaga sukarela dari Sekolah Perawat Kesehatan Budi Luhur dan sebagai pendampingnya adalah para santri dari pesantren tersebut. Adapun biaya yang dibebankan kepada masyarakat hanya Rp.10.000 yang dibayarkan hanya sekali dengan obat diberikan bebas sampai sembuh dan tidak dipungut biaya lagi.

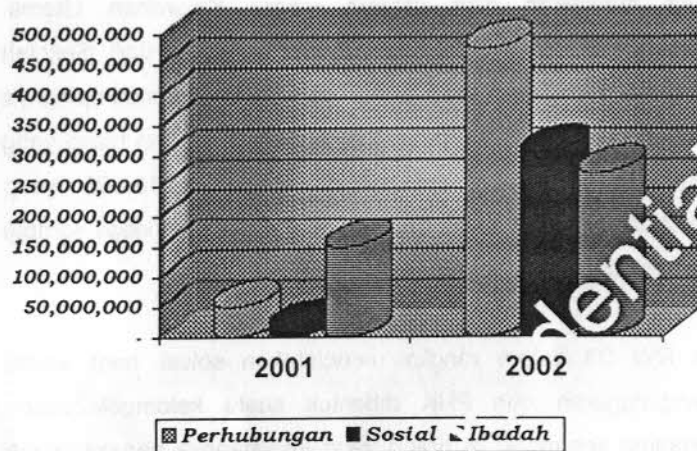
c. Di RW 03 dalam rangka menciptakan solusi bagi warga pengangguran dan PHK dibentuk suatu kelompok usaha bersama sebanyak 24 orang yang kegiatannya berupa usaha air mineral sebanyak 11 orang dan kelompok usaha wartel sehingga dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari. Tanda kepedulian warga masyarakat yang lain yang dikelola oleh pengurus RW 03 yaitu Dana Jimpitan atau pengganti beras perelek sebesar Rp.500/KK yang dialokasikan untuk anak asuh selama 1 tahun untuk 4 orang secara bergilir.

Dalam swadaya murni masyarakat pembangunan dibidang sarana peribadatan merupakan yang paling dominan pada tahun 2001, adapun dana yang dihabiskan adalah sebesar Rp.150.050.000, sedangkan pada tahun 2002 pembangunan dibidang perhubungan merupakan yang terbesar. Hal ini dapat dilihat secara jelas dalam grafik di bawah ini.



Grafik 4.3.

SWADAYA MASYARAKAT



Disamping itu produk unggulan lainnya yang tidak kalah penting adalah:

- d. Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBMN) yang bekerjasama dengan Pendidikan Masyarakat (Dikmas) Kota Cimahi yang bertujuan menampung anak usia sekolah dan warga masyarakat yang putus sekolah atau belum sempat mengikuti pendidikan secara wajar serta meningkatkan keterampilan warga masyarakat agar bisa hidup mandiri dan mengurangi masyarakat yang buta aksara. Adapun perkembangan jumlah peserta kegiatan belajar masyarakat dapat dilihat dalam tabel 4.4. berikut ini:

Tabel 4.4. Perkembangan Jumlah Peserta PKBM

NO	PAKET	2001	2002
1	PAKET A	20 ORANG	20 ORANG
2	PAKET B	40 ORANG	40 ORANG
3	PAKET C	130 ORANG	140 ORANG

Dalam Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) di Kelurahan Utama, para peserta telah mampu memproduksi batako, makanan ringan dan sapu ijuk yang berlokasi di RW 01. Prestasi ini diharapkan dapat terus ditingkatkan sehingga kondisi perekonomian dan kemandirian pesertanya menjadi lebih baik.

- e. Produksi hasil kerajinan industri kecil yang dapat menyerap tenaga kerja di wilayah RW 10 RT 04 sebanyak 20 orang dengan produksi adalah produksi sumbu kompor yang dapat menghasilkan sebanyak 20 kg, produksi kesed yang menghasilkan sebanyak 1,5 kodi perhari/orang, serta produksi lap pel sebanyak 10 kodi/hari/5 orang.

Dalam paparan di atas sangat jelas terlihat bahwa data dan informasi yang diperoleh dari para responden dan dokumen cenderung menunjukkan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat, pengusaha dan non pengusaha, yang bersifat materiil. Kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan memang ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, baik dalam aspek ekonomi maupun aspek pendidikan. Akan tetapi, kegiatan-



kegiatan tersebut masih sangat diarahkan pada pembangunan dan pengembangan sarana. Jenis kegiatan ini memang cenderung mudah untuk dilihat keberhasilannya sehingga masyarakat diharapkan melihat dan merasakan langsung dampak dari kegiatan pembangunan. Dengan demikian diharapkan partisipasi dan dukungan mereka terhadap kegiatan pembangunan selanjutnya tidak sukar untuk diperoleh.

Ketika para responden ditanya tentang bentuk partisipasi yang lain selain dukungan dana dan sejenisnya, misalnya partisipasi berpartisipasi dalam menyusun rencana kegiatan yang perlu dilaksanakan, dan atau ikut serta dalam pengambilan keputusan tentang kegiatan-kegiatan yang perlu diprioritaskan, jawaban mereka pun cenderung cukup beragam atau tidak terlalu bervariasi. Pada umumnya mereka menyatakan bahwa setiap tahun dilakukan musyawarah pembangunan kelurahan dimana didalamnya dibuat daftar program dan kegiatan yang dibutuhkan masyarakat kelurahan. Didalam pertemuan tersebut, hampir semua peserta diberi kesempatan untuk bicara dan memberikan pendapat serta pandangannya tentang apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Seluruh pendapat tersebut ditampung oleh pimpinan musyawarah, yang dalam hal ini adalah Kepala Kelurahan. Akan tetapi, keputusan tentang prioritas kegiatan biasanya diambil oleh pimpinan musyawarah (Kepala Kelurahan) dengan dibantu oleh fasilitator dan disetujui oleh peserta musyawarah lainnya. Seorang responden (Tokoh Masyarakat) menyatakan bahwa:

*Biasanya kita sih hanya setuju-setuju aja kalau Pak Lurah mengambil keputusan tentang prioritas kegiatan. Dia kan orang pintar yang mengerti kebutuhan masyarakat disini. Katanya kan kalau membuat prioritas teh harus mempertimbangkan banyak hal ...., misalnya rencana kerja keseluruhan dalam jangka panjang, dana yang tersedia, dan ah banyak lagi lah. Kurang hapal Bapak juga.*

Dari pernyataan responden tersebut di atas, kapasitas masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang prioritas kegiatan mungkin terjadi dikarenakan kurangnya wawasan dan ilmu pengetahuan dari masyarakat itu sendiri atau kurang-percayaan pada diri sendiri.

Untuk menjawab pertanyaan penelitian tentang mekanisme partisipasi masyarakat kelurahan Utama, dalam bagian berikut akan dikemukakan bagaimana partisipasi masyarakat dikelola oleh Pemerintah Kelurahan.

#### Mekanisme Partisipasi Masyarakat

Beberapa responden mengemukakan bahwa dewasa ini pembangunan daerah adalah berdasarkan azas "dari masyarakat untuk masyarakat". Dengan demikian maka kegiatan apapun yang dilaksanakan hendaknya berdasarkan pada keinginan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Hal yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah adalah bagaimana agar keinginan dan kebutuhan masyarakat tersebut dapat dijangkau dan kemudian dikelola untuk

direalisasikan melalui program dan kegiatan pembangunan daerah kelurahan.

Untuk proses perencanaan tahunan kegiatan pembangunan di kelurahan sebenarnya tidak ada prosedur yang resmi. Akan tetapi sebagian responden merujuk pada Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 050/987/SJ/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif dimana para pelaku pembangunan harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang dimulai dari Musyawarah Pembangunan Desa/Kelurahan (Musbang Kelurahan) sampai dengan Rapat Koordinasi Pembangunan Propinsi (Rakorbang Prop.).

Didalam Musyawarah Pembangunan Kelurahan, masyarakat Kelurahan Utama dianggap terwakili oleh sekelompok masyarakat yang terdiri dari beberapa unsur, yaitu perwakilan Rukun Tetangga, Rukun Warga, Karang Taruna, Kelompok Tani dan Koperasi Unit Desa, Tokoh Masyarakat, Anggota Organisasi PKK, Tokoh Agama, dan Lembaga Swadaya Masyarakat Forum Gerakan Peduli Lingkungan. Pada tahun 2002, contohnya, anggota masyarakat yang diundang mengikuti Musyawarah Kelurahan adalah 61 orang (dianggap yang representatif) dan yang hadir seluruhnya berjumlah 91 orang. 30 orang lainnya adalah orang-orang yang benar-benar ingin ikut terlibat dan atau hanya yang menemani/diajak oleh undangan. Secara umum, tampaknya seluruh masyarakat Kelurahan Utama sudah terwakili, akan tetapi apabila mengingat bahwa sebagian besar daerahnya

terdiri dari kawasan industri maka jelas bahwa belum seluruh masyarakat Kelurahan terwakili oleh para peserta Musbang Kelurahan. Suara pihak masyarakat pengusaha belum terwakili oleh siapapun. Ketika hal ini dikonfirmasi kepada Pemerintah Kelurahan, respon yang diperoleh adalah:

*Para pengusaha/direktur kan orang-orang yang super sibuk, sehingga kami merasa bahwa suara-suara mereka dapat cukup terwakili oleh para Ketua RT/RW dimana perusahaan tersebut berada. Selain itu juga, kami selalu menekankan kepada para Ketua RT/RW untuk selalu berkomunikasi secara formal atau informal dengan pihak pengusaha sehingga apa yang menjadi perhatian kita dapat diketahui oleh mereka.*

Aspirasi masyarakat umum diwakili oleh para Ketua RT/RW dan Tokoh Masyarakat sedangkan masyarakat generasi muda diwakili oleh pengurus Karang Taruna. Pertanyaan peneliti tentang hal ini adalah apakah aspirasi dan suara rakyat sudah benar-benar terwakili oleh mereka. Para responden sepakat menjawab sudah terwakili karena secara informal mereka sering berkomunikasi dengan para warganya terutama warga yang menaruh perhatian terhadap pembangunan daerahnya tetapi karena berbagai alasan tidak bisa mengikuti musyawarah secara langsung. Selain itu, para responden merasa bahwa mereka mengetahui apa yang dibutuhkan oleh masyarakat Utama secara umum, bahkan mengenai hal ini secara bercanda kedua Tokoh Masyarakat yang diwawancarai menyatakan bahwa mereka mengenal dan

menyayangi daerahnya seperti mengenal dan menyayangi diri sendiri.

Didalam Musbang Kelurahan, dengan dipandu oleh Kepala Kelurahan dan difasilitasi oleh seorang fasilitator dari Kecamatan, para peserta bermusyawarah menyusun daftar kegiatan pembangunan yang dibutuhkan oleh masyarakat Kelurahan Utama berdasarkan kelompok bidang: fisik dan prasarana, ekonomi, serta sosial budaya dan pelayanan umum. Daftar yang tersusun hasil Musbang Kelurahan bulan Maret 2003, misalnya, berisi 19 (sembilan belas) kegiatan bidang fisik dan prasarana, 10 (sepuluh) kegiatan bidang ekonomi, dan 6 (enam) kegiatan bidang sosial budaya dan pelayanan umum. Dari daftar tersebut kemudian ditentukan prioritas kegiatan berdasarkan tingkat kebutuhan dan jumlah dana yang dibutuhkan. Untuk tahun 2004, misalnya, Kelurahan Utama mempunyai 7 (tujuh) kegiatan prioritas untuk bidang fisik dan prasarana, 4 (empat) kegiatan bidang ekonomi, dan 5 (lima) kegiatan bidang sosial budaya dan pelayanan umum. Dalam daftar tersebut dikemukakan pula jumlah dan sumber pembiayaan yang dibutuhkan untuk masing-masing kegiatan, apakah dari APBN, APBD Kota Cimahi, Swadaya ataupun gabungan APBD Kota dan Swadaya. Sehubungan dengan keterbatasan dana Pemerintah Kota, maka diharapkan bahwa kegiatan-kegiatan yang diprioritaskan sebagian besar dibiayai secara gabungan dari APBD Kota dan Swadaya. Sampai saat ini, belum ada satupun kegiatan yang dilaksanakan berdasarkan kemitraan dengan pihak swasta.

Daftar kegiatan yang diprioritaskan kemudian dibawa ke forum Musyawarah Pembangunan Kecamatan (Musbangcam) atau Forum Koordinasi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP), dimana diputuskan bahwa untuk tahun 2004 masing-masing kelurahan di Cimahi Selatan diajukan untuk menyelenggarakan 5 (lima) kegiatan fisik dan prasarana, 3 (tiga) kegiatan ekonomi, dan 2 (dua) kegiatan sosial budaya dan pelayanan umum. Sementara itu, seluruh sisa kegiatan prioritas hasil Musbang Kelurahan diputuskan bersama untuk dilaksanakan dengan biaya swadaya secara bertahap selama 2-3 tahun berdasarkan tingkat urgensinya.

Secara khusus, mekanisme perencanaan pembangunan di kelurahan tidak memiliki aturan yang resmi/tetap, akan tetapi secara umum mengacu pada Surat Edaran Kepmendagri No. 050/987/SJ/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif. Adapun pelaksanaan dan pengendalian serta pemantauan kegiatan-kegiatan yang disetujui di Rapat Koordinasi Pembangunan Kota dan Propinsi menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Cimahi. Sedangkan penanggung jawab pelaksanaan dan pemantauan kegiatan yang dibiayai secara swadaya adalah Kepala Kelurahan.

#### Masalah/Kendala dan Peluang Pembangunan Partisipatif

Dalam pembahasan tentang masalah/kendala dan peluang pelaksanaan dan pengembangan pendekatan pembangunan yang partisipatif di Kelurahan Utama, peneliti mengacu kepada data dan



informasi yang diberikan responden secara eksplisit. Selain itu, respon yang implisit dikembangkan berdasarkan teori dan pengalaman yang ada. Penjelasan tentang kendala dan peluang di Kelurahan Utama dapat dilihat dalam bagian berikut ini.

#### 1. Masalah atau Kendala

Masalah atau kendala pelaksanaan pembangunan partisipatif yang dapat diidentifikasi adalah: a). Kuatnya *mindset* lama dalam memahami partisipasi, b). Teknik dan metode penjangkaran aspirasi yang belum jelas/efektif, c). Kekurangan kemampuan wakil masyarakat kelurahan dalam penyusunan perencanaan kegiatan pembangunan yang akurat, dan d). Sistem informasi dan komunikasi yang belum terformat.

- a) Konsep partisipasi masyarakat sebenarnya sudah dikenal dalam pemerintahan sejak tahun 1970an, khususnya dengan dikenal baiknya istilah konsensus atau musyawarah mufakat oleh seluruh kalangan masyarakat. Akan tetapi dalam perkembangannya, dikarenakan sangat sulitnya melaksanakan musyawarah mufakat yang sebenar-benarnya, maka makna partisipasi bergeser menjadi mobilisasi orang atau dana untuk menyelesaikan suatu kegiatan. Keadaan ini terus berlangsung sehingga membentuk *mindset* yang kuat melekat di benak setiap individu masyarakat. Di lain pihak, dengan pendekatan pembangunan yang partisipatif diharapkan terlaksananya pembangunan yang berkelanjutan yang menghasilkan

individu-individu yang berdayaguna dan berhasilguna. Sehingga dalam prosesnya, partisipasi masyarakat perlu mendukung upaya penguatan kapasitas masyarakat itu sendiri. Dengan kata lain, *mindset* yang lama dalam mempersepsikan partisipasi masyarakat harus berubah agar tujuan partisipasi masyarakat dapat tercapai dan perubahan ini harus difasilitasi dan terus di *enforce* oleh pihak Pemerintah.

- b) Dalam menjangkarkan aspirasi masyarakat, Pemerintah Kelurahan Utama menggunakan pendekatan yang informal dan kekeluargaan. Dalam hal ini, perolehan partisipasi masyarakat sangat tergantung pada peran Tokoh Masyarakat dan Tokoh Agama di daerah tersebut dan tentu saja tergantung pada pendekatan yang dilakukan oleh Pemerintah itu sendiri. Pada saat ini, pendekatan yang demikian cukup berhasil, dalam arti bahwa dana yang diperoleh dari swadaya masyarakat terhitung cukup besar dan kehadiran masyarakat dalam Musbangkel meningkat. Akan tetapi yang menjadi pertanyaan adalah apakah benar aspirasi seluruh lapisan masyarakat dapat terjaring dan untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu dilakukan penelitian yang khusus mengenai teknik dan metode penjangkaran aspirasi. Dengan demikian, peneliti berpendapat bahwa teknik/metode penjangkaran aspirasi yang digunakan tampaknya belum jelas dan efektif. Salah satu teknik yang



biasa digunakan di Jepang adalah teknik survey dengan responden seluruh warga masyarakat mulai dari warga yang menginjak dewasa sampai pada para manula (manusia usia lanjut). Teknik ini perlu juga dicoba dilakukan di Indonesia.

- c) Seperti sudah disinggung sebelumnya, masyarakat Kelurahan Utama tidak begitu aktif dalam pengambilan keputusan tentang kegiatan prioritas. Keadaan ini disebabkan banyak hal yang dimungkinkan, misalnya kepercayaan yang besar terhadap pengambil keputusan, terpenuhinya kepuasan dalam berpendapat, kepedulian yang kurang optimal, dan banyak lagi. Akan tetapi, dari jawaban responden, peneliti melihat cerminan dari penyebab lain yaitu kurang-mampuan wakil masyarakat kelurahan dalam penyusunan perencanaan kegiatan pembangunan yang akurat yang dimulai dengan identifikasi masalah sampai pada penetapan prioritas. Hal ini perlu dijadikan perhatian khusus oleh Pemerintah bahwa dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah yang partisipatif, maka keahlian masyarakat dibidang perencanaan dan pengambilan keputusan perlu ditingkatkan. Untuk itu maka program-program pelatihan di bidang ilmu perencanaan program/kegiatan dan atau bidang ilmu lain yang berkaitan harus disediakan oleh Pemerintah secara cuma-cuma tetapi terstruktur bagi

warga masyarakat yang diberi tugas atau ditunjuk oleh daerahnya.

- d) Dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat, informasi dan komunikasi dua arah sangat besar peranannya. Saat ini informasi dan komunikasi yang terjadi cenderung searah dan hal ini diakui oleh pejabat Kepala Kelurahan yang menyatakan bahwa pihak pemerintah lebih sering menyampaikan informasi kepada masyarakat daripada sebaliknya. Selain itu format komunikasi dan informasi yang jelas pun belum ada antara Pemerintah Kelurahan dan masyarakat. Mengenai hal ini, apa yang biasa dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Solok perlu dicontoh, dimana secara periodik dilakukan *open house* bagi setiap masyarakat yang *concerned* dan ingin menyampaikan aspirasinya secara langsung (Kompas, 2003). Percontohan ini akan baik sekali bila dilakukan juga oleh Pemerintah Kelurahan dengan mempertimbangkan waktu yang sesuai dengan kegiatan sehari-hari masyarakat.

## 2. Peluang

Selain terdapat masalah atau kendala yang dapat menghambat pelaksanaan dan pengembangan pembangunan partisipatif, terdapat aspek-aspek positif yang dimiliki oleh Kelurahan Utama yang apabila dikembangkan secara proporsional dan benar akan memberikan peluang besar bagi

keberhasilan pembangunan partisipatif. Aspek-aspek tersebut adalah: a). Kepemimpinan Pejabat Kepala Kelurahan, b). Masih cukup kuatnya tradisi gotong royong dan kekeluargaan di kalangan masyarakat, c). Kualitas SDM aparat dan masyarakat yang cukup menunjang, d). Peran Tokoh Masyarakat dan Tokoh Agama yang cukup dominan, serta e). Kesadaran masyarakat pengusaha dan non pengusaha akan penting dan manfaatnya ikut berpartisipasi aktif.

a) Berdasarkan keterangan yang diberikan responden tentang Pejabat Kepala Kelurahan dan dari kesan yang diperoleh peneliti ketika mewawancarai yang bersangkutan, diperoleh gambaran bahwa Bapak Lurah adalah orang yang energik penuh semangat untuk memajukan Kelurahan yang dipimpinnya, cerdas berwawasan cukup luas, humoris dan terbuka untuk menerima kritikan dan keluhan, tegas dalam menegakkan disiplin, serta mau bekerja keras. Kualitas pribadi Pak Lurah ini merupakan suatu aset yang sangat berguna bagi pengembangan pendekatan pembangunan partisipatif yang memberdayakan, dimana dibutuhkan kepemimpinan yang kuat seperti yang dipraktekkan oleh Pak Lurah selama ini.

b) Masih cukup kuatnya tradisi gotong royong dan kekeluargaan di kalangan masyarakat merupakan aspek lain yang merupakan peluang dapat dilaksanakannya

partisipasi masyarakat yang diarahkan pada pemberdayaan masyarakat. Upaya pemberdayaan akan berhasil apabila tradisi tersebut terus diperkuat kearah saling mendukung antara anggota masyarakat dalam penguatan kapasitas masing-masing yang unik.

c) Kualitas SDM aparat dan sebagian masyarakat cukup menunjang upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat. Di dalam proses dan mekanisme partisipasi masyarakat, sebagian masyarakat yang berpendidikan cukup tinggi dapat membantu para aparat meningkatkan kepedulian dan pengetahuan masyarakat lain yang peduli tentang proses pembangunan dan aspek-aspek lain yang terkait.

d) Peran Tokoh Masyarakat dan Tokoh Agama yang cukup dominan merupakan peluang lain yang dapat membantu meningkatkan partisipasi masyarakat mengingat bahwa budaya paternalistik di masyarakat masih sangat kuat.

e) Kesadaran masyarakat pengusaha dan non pengusaha yang tinggi akan penting dan manfaatnya ikut berpartisipasi aktif adalah satu syarat yang mutlak untuk keberhasilan pendekatan pembangunan partisipatif. Dengan demikian, apabila pemerintah terus menerus meningkatkan transparansi dan akuntabilitasnya, maka

tidak akan heran bila tujuan pembangunan masyarakat jangka panjang akan cepat tercapai.

## BAB V

### FAKTOR PEMACU DAN UPAYA PENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT

#### Faktor Pemacu Partisipasi Masyarakat

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa yang dilakukan, peneliti menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat lebih ditingkatkan apabila faktor-faktor pemacunya teridentifikasi dan ditindak-lanjuti. Adapun faktor pemacu partisipasi masyarakat Kelurahan Utama adalah sebagai berikut: 1) Kebijakan, 2) Informasi, 3) Intermediary/Pihak Penengah, 4) Kelembagaan, dan 5) Inisiatif.

#### 1. Kebijakan

Dalam rangka memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang semakin besar dan beraneka ragam, sementara sumber daya yang terbatas baik secara kualitas maupun kuantitas, maka perlu disusun suatu kebijakan yang dapat mengakomodasi berbagai kebutuhan dan tuntutan tersebut. Oleh karena itu pendekatan pembangunan partisipatif menjadi rujukan utama dalam upaya mencapai pembangunan berkelanjutan, yang ditandai oleh besarnya rasa memiliki dan tanggung jawab. Pembangunan partisipatif adalah pembangunan yang bertumpu kepada masyarakat dengan melibatkan sebesar mungkin peran masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan hingga monitoring

## BAB V

### FAKTOR PEMACU DAN UPAYA PENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT

#### Faktor Pemacu Partisipasi Masyarakat

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa yang dilakukan, peneliti menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat lebih ditingkatkan apabila faktor-faktor pemacunya teridentifikasi dan ditindak-lanjuti. Adapun faktor pemacu partisipasi masyarakat Kelurahan Utama adalah sebagai berikut: 1) Kebijakan, 2) Informasi, 3) Intermediary/Pihak Penengah, 4) Kelembagaan, dan 5) Inisiatif.

#### 1. Kebijakan

Dalam rangka memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang semakin besar dan beraneka ragam, sementara sumber daya yang terbatas baik secara kualitas maupun kuantitas, maka perlu disusun suatu kebijakan yang dapat mengakomodasi berbagai kebutuhan dan tuntutan tersebut. Oleh karena itu pendekatan pembangunan partisipatif menjadi rujukan utama dalam upaya mencapai pembangunan berkelanjutan, yang ditandai oleh besarnya rasa memiliki dan tanggung jawab. Pembangunan partisipatif adalah pembangunan yang bertumpu kepada masyarakat dengan melibatkan sebesar mungkin peran masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan hingga monitoring





dan perkembangannya. Pendekatan ini dimulai dengan keikutsertaan masyarakat sebagai pelaku utama (stakeholders) dalam proses perencanaan pembangunan karena masyarakat diyakini paling mengetahui dan memahami segala kebutuhan, pola pikir, sistem nilai, perilaku dan adat istiadat serta kebiasaan dilingkungannya.

Surat Edaran Mendagri No. 050/987/SJ/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif menjadi acuan dalam melibatkan masyarakat dalam menyusun rencana kegiatan pembangunan di daerahnya. Akan tetapi dalam pelaksanaannya di kelurahan, tampaknya hanya output formal yang menjadi tujuan, yaitu berupa peningkatan jumlah kegiatan pembangunan baik yang dibiayai oleh APBN, APBD Kota, Swadaya maupun gabungan Swadaya dan APBD Kota. Adapun tujuan prinsip pemberdayaan dan partisipasi masyarakat tampaknya terabaikan atau terlupakan, yaitu sebagai proses pengawalan agar masyarakat mampu menolong diri mereka sendiri untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Dengan demikian maka jelaslah bahwa kebijakan yang fleksibel tetapi konsisten sangat diperlukan agar pelaksanaannya menjadi efektif.

## 2. Informasi

Peran informasi sangat penting untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Tanpa informasi masyarakat tidak akan tahu "Apa, Kapan, Dimana, Siapa dan Bagaimana"

berpartisipasi dalam proses pembangunan. Tanpa informasi pemerintah setempat tidak dapat mengidentifikasi kebutuhan, masalah/isu, dimana dan bagaimana memformulasikan dan melaksanakan kebijakan pembangunan. Kegiatan yang sangat penting untuk meningkatkan partisipasi adalah menyediakan informasi bagi masyarakat dan memperoleh informasi tentang masyarakat/daerah. Berbagi informasi dapat meningkatkan transparansi dan mencegah korupsi. Sementara itu, informasi tentang keberhasilan pembangunan di daerah-daerah di dalam dan luar negeri dapat mengembangkan wawasan masyarakat dan menjadi stimulus bagi mereka untuk berbuat yang sama.

## 3. Intermediary/Penengah

Masyarakat dan organisasi kemasyarakatan perlu memiliki fungsi intermediary/penengah untuk mempromosikan dan memfasilitasi partisipasi. Pihak ketiga seperti konsultan, Lembaga Swadaya Pemerintah, dan para akademisi dari universitas dapat diberdayakan menjadi fasilitator atau mediator antara masyarakat dan pemerintah.

## 4. Kelembagaan

Mekanisme partisipasi harus dilembagakan dan untuk itu hak-hak masyarakat serta proses partisipasi perlu didefinisikan dalam peraturan atau pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam program Jaring Pengaman Sosial,

contohnya, perlu dibentuk Forum Lintas Pelaku untuk melembagakan partisipasi para *stakeholders*. Secara singkat, untuk melembagakan partisipasi masyarakat perlu dilakukan KKN baru, Koordinasi, Konsultasi dan Negosiasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat.

#### 5. Inisiatif

Inisiatif masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan merupakan faktor yang krusial dalam proses pembangunan. Dengan demikian pemerintah setempat harus mampu memicu masyarakat agar dapat bertindak atas dasar inisiatif masyarakat sendiri, yaitu dengan menciptakan lingkungan yang kondusif melalui penyediaan informasi dan dukungan teknis. Hal ini tentunya menuntut dilakukannya perubahan tidak hanya dalam prosedur pelaksanaan tetapi juga perubahan pola pikir setiap *stakeholders* pembangunan (Pemerintah, Masyarakat dan Swasta). Perubahan pola pikir ini tentu berkaitan dengan persepsi atas peran masing-masing *stakeholders* dalam proses pembangunan serta persepsi atas prinsip dan tujuan dari peran-peran tersebut.

#### Upaya Peningkatan Partisipasi Masyarakat

Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat Kelurahan Utama pada khususnya, dengan mempertimbangkan kendala dan peluang yang ada, maka upaya-upaya yang perlu dilakukan oleh

Pemerintah Kelurahan dan Kecamatan setempat adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kemampuan aparat kelurahan agar mampu bekerjasama dengan LSM, masyarakat akademisi dan konsultan memainkan peran sebagai fasilitator dan mediator antara pemerintah dan masyarakat;
2. Proses pembangunan lebih diarahkan pada penguatan kapasitas masyarakat, bukan hanya pada pembangunan fisik semata. Dengan demikian perlu dicari alternatif metoda pertanggungjawaban kegiatan yang sesuai untuk mengungkap prinsip transparansi dan akuntabilitas;
3. Perlu dicoba teknik penjangkaran aspirasi masyarakat yang lebih formal, misalnya survey/kuesioner, focus group discussion, dan *open house*. Sementara itu pemanfaatan media yang ada perlu lebih ditingkatkan untuk penyebarluasan informasi dari pemerintah;
4. Menumbuhkan dan meningkatkan keinginan bersaing secara sehat dalam diri masyarakat dengan selalu mengekspose keberhasilan kegiatan pembangunan di daerah lain yang memiliki kemiripan/kesamaan dengan potensi daerah Utama.

## DAFTAR PUSTAKA

\_\_\_\_\_. (2002). **IRDA Presents Findings of First Rapid Appraisal on Decentralisation**. Decentralisation News Number 24 Issued in 1 March 2002. [Http://www.asiafoundation.org](http://www.asiafoundation.org)

\_\_\_\_\_. (2003). **Menggagas Mekanisme Partisipasi**. [Http://www.bandarlampung.go.id/index%20%20menggagas.html](http://www.bandarlampung.go.id/index%20%20menggagas.html)

Charles S. Reichardt and Rallis, Sharon F. (1994). "The Relationship Between The Qualitative and Quantitative Research Traditions". Dalam Charles S. Reichardt and Sharon F. Rallis (editor). **The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives**. New Directions for Program Evaluation No 61, Spring 1994. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Bab 1, hal. 5-12.

Effendy, A.R. dan Kerstan, Birgit (2003). **Bagaimana Mengembangkan Perencanaan Partisipatif Dalam Rangka Otonomi Daerah: Beberapa Pengalaman di Kabupaten Bima dan Dompu Propinsi Nusa Tenggara Barat**. Kerjasama antara Pemda NTB dan Promis-NT. [Http://www.gtzsfdm.org.id](http://www.gtzsfdm.org.id)

Gillham, Bill (2000). **Case Study Research Methods**. London and New York: Continuum.

Hadisumarto, Djunaedi (2000). **Re-designing Programs and Providing Capacity Building Support for Good Local Governance – A paper presented at the Pre-CGI Meeting on Decentralisation**. Jakarta, 13 October 2000. [Http://www.gtzsfdm.org.id](http://www.gtzsfdm.org.id)

Hedrick, Terry E. (1994). "The Quantitative-Qualitative Debate: possibilities for Integration". Dalam Charles S. Reichardt and Sharon F. Rallis (editor). **The Qualitative-Quantitative**

**Debate: New Perspectives**. New Directions for Program Evaluation No 61, Spring 1994. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Bab 5, hal. 45-52.

House, Ernest R. (1994). "Integrating The Qualitative and Qualitative". Dalam Charles S. Reichardt and Sharon F. Rallis (editor). **The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives**. New Directions for Program Evaluation No 61, Spring 1994. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Bab 2, hal. 13-22.

Hikmat, Harry (2001). **Strategi Pemberdayaan Masyarakat**. Bandung: Humaniora Utama Press.

Kompas Harian Online (2003) **Rubrik Nasional** Edisi Kamis 01 Mei 2003. [Http://www.kompas.com](http://www.kompas.com)

Martinez, Karla Priego (1998). **Community Participation in Regional Sustainable Development Programs (PRODERS)**. [Http://srdis.ciesin.org/cases/mexico-013.html](http://srdis.ciesin.org/cases/mexico-013.html)

Merriam, S.B. (1998). **Qualitative Research and Case Study Applications In Education: Revised and Expanded From Case Study Research In Education**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Mertens, D. (1998). **Research Methods in Education and Psychology**. Thousands Oaks: SAGE Publications.

Patton, Michael Q. (1990). **Qualitative Methods**. 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Pemerintah Kelurahan Utama (2003). **Laporan Keberhasilan Pembangunan Kelurahan Utama Tahun 2003**.

Pemerintah Kota Cimahi (2003). **Laporan Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan (RPTK) Th. 2004**.

REDBoards (2003). **Public Participation In Regional Economic Dev..** [Http://www.cedresources.nf.net/module5.htm](http://www.cedresources.nf.net/module5.htm)

Republik Indonesia (2003). Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 050/987/SJ/2003 Perihal **Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif.**

Rossi, Peter H. (1994). "The War Between The Qualls and The Quants: is a lasting peace possible?". Dalam Charles S. Reichardt and Sharon F. Rallis (editor). **The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives.** New Directions for Program Evaluation No 61, Spring 1994. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Bab 3, hal. 23-36.

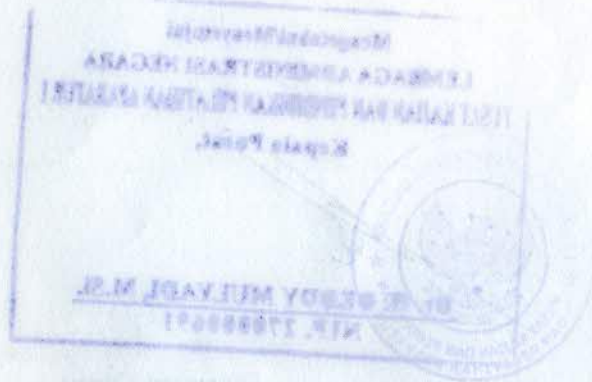
Rudito, B., Prasetjo, A., dan Kusairi (2003 - Editor). **Akses Peran Serta Masyarakat: Lebih Jauh Memahami Community Development.** Jakarta: ICSD.

Takeda, Nobuhisa. **People's Participation in Regional Development Management (Japanese Experiences) – A Paper presented in the Seminar on Regional Development Management Policy to Support Regional Autonomy 29 March.**JK: <http://www.worldbank.org/wbi/article/sba212.htm>

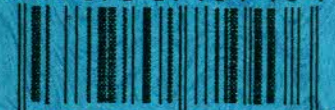
Wasistiono, Sadu (2003). **Pokok-Pokok Pikiran Mengenai Konsep Kebijakan dan Arah Pemberdayaan Masyarakat dalam Menunjang Keberhasilan Otonomi Daerah – makalah yang disajikan dalam Diskusi Terbatas tentang Pemberdayaan Masyarakat diselenggarakan oleh PKDA I LAN Bandung – 15 Oktober 2003.**

Yin, Robert K. (1994). **Case Study Research: Design and Methods.** 2<sup>nd</sup> ed. Applied Social Research Methods Series Volume 5. Newbury Park: SAGE Publications.





ISBN 979-97104-10-7



9 789799 710410 6>