



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

MASALAH-MASALAH PEMBANGUNAN DI INDONESIA

**Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembangunan
dan Upaya Mewujudkannya**
Eko Supeno

***Citizen's Charter* dalam Paradigma Administrasi Negara :
Reorientasi Pelayanan Publik**
Erna Setijaningrum

**Paradigma Perpolisian Komunitas:
Mengantisipasi Konflik Sosial Pemilihan Kepala Daerah**
Hotman Siahaan

**Refleksi
Gerakan Rakyat Lereng Gunung Semeru di Era Reformasi 1997**
Mustain Mashud

**Kalangan Marjinal di Perkotaan:
Studi Perlawanan Ex. Pedagang Kaki Lima Taman Surya Surabaya**
Karnaji

**Analisis Resepitif Sosok Savitri dalam Novel Primadona
Karya Achmad Munif dari Dimensi Feminisme Eksistensial**
Heru Supriyadi

**Peluang dan Tantangan Penerapan E-governance
dalam Konteks Otonomi Daerah**
Sri Yuni Woro Astuti

**Resensi Buku
Membunuh Atas Nama Kebebasan: The Silent Takeover**
Helmy Prasetyo Yuwinanto

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi : FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492

e-mail : mkp@sby.centrin.net.id

PENGANTAR REDAKSI

Permasalahan pembangunan tidak akan pernah berhenti, dengan berkaca pada pengalaman masa lalu mulai Orde Lama, Orde Baru, sampai pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, tercatat berbagai paradigma pembangunan pernah diterapkan di Indonesia. Namun, upaya penyelesaian dampak dari hasil-hasil pembangunan tidak pernah berhasil. Apakah kesalahan tersebut bersumber dari ketidakberesan manajemen pengelolaan hasil pembangunan yang notabene dari aparat pemerintah, apakah dari masyarakat sebagai obyek sekaligus subyek pembangunan, ataukah sistem yang dianut pemerintah –yang lagi-lagi dianggap sebagai sumber permasalahan.

Namun demikian, permasalahan pembangunan tidaklah cukup diselesaikan dan dipecahkan dengan menggunakan satu dimensi saja, permasalahan pembangunan harus multidimensi, sebab semua komponen bersinergi dan dilakukan secara komprehensif tidak asal-asalan, tidak parsial. Redaksi berupaya untuk menyajikan berbagai ulasan permasalahan pembangunan dari banyak segi, sehingga apa yang terjadi ke depan dicoba untuk ditelaah dan diprediksi dengan berkaca pada keberhasilan dan kegagalan yang pernah dilakukan pada masa pemerintahan terdahulu. Dari pandangan administrasi Eko Supeno mengemukakan gagasannya melalui tulisan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembangunan dan Upaya Mewujudkannya, dan *Citizen's Charter* dalam Paradigma Administrasi Negara: Reorientasi Pelayanan Publik ditulis Erna Setijaningrum. Pandangan sosiologis tentang Paradigma Perpolisian Komunitas: Mengantisipasi Konflik Sosial Pemilihan Kepala Daerah dikemukakan Hotman Siahaan serta Refleksi Gerakan Rakyat Lereng Gunung Semeru di Era Reformasi 1997 diulas oleh Mustain Mashud. Sri Yuni Woro Astuti membuka wawasan dengan tulisan Peluang dan Tantangan Penerapan E-Governance dalam Konteks Otonomi Daerah, sedangkan Kalangan Marjinal di Perkotaan: Studi Perlawanan Ex. Pedagang Kaki Lima Aman Surya Surabaya ditulis Karnaji. Redaksi juga menerima tulisan berkaitan dengan sastra yaitu Analisis Resepsi Sosok Savitri dalam Novel Primadona karya Achmad Munif dari Dimensi Feminisme Eksistensial oleh Heru Supriyadi. Resensi buku pada edisi kali ini ditulis oleh Helmy Prasetyo Yuwinanto dari buku Membunuh Atas Nama Kebebasan.

Redaksi berharap semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat memberikan alternatif pemikiran serta menambah wawasan dan sekaligus menjadi media interaksi yang dapat menjembatani para ahli, ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan berbagai pihak terkait dalam mengkomunikasikan gagasan serta ide untuk pembangunan serta perkembangan masyarakat yang senantiasa berubah.

Redaksi

Topik Utama Edisi No. 3 (Juli) 2005:
PILKADA dan Permasalahannya

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembangunan dan Upaya Mewujudkannya

Eko Supeno

1

***Citizen's Charter* dalam Paradigma Administrasi Negara : Reorientasi Pelayanan Publik**

Erna Setijaningrum

7

Paradigma Perpolisian Komunitas: Mengantisipasi Konflik Sosial Pemilihan Kepala Daerah

Hotman Siahaan

21

Refleksi

Gerakan Rakyat Lereng Gunung Semeru di Era Reformasi 1997

Mustain Mashud

43

Kalangan Marjinal di Perkotaan: Studi Perlawanan Ex. Pedagang Kaki Lima Taman Surya Surabaya

Karnaji

63

Analisis Resepitif Sosok Savitri dalam Novel Primadona Karya Achmad Munif dari Dimensi Feminisme Eksistensial

Heru Supriyadi

83

Peluang dan Tantangan Penerapan E-governance dalam Konteks Otonomi Daerah

Sri Yuni Woro Astuti

93

Resensi Buku

Membunuh Atas Nama Kebebasan: The Silent Takeover

Helmy Prasetyo Yuwinanto

111

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBANGUNAN DAN UPAYA MEWUJUDKANNYA

Eko Supeno

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unair

Abstrak

Development do not simply signing as requirement, but also as form of actualization and civilization of human being. In the other side development also show its negative side if wrong in it starting and application. Removement, marginalization, and unemployment side which sometime do not be obviated from development process. This negative effect can be avoid, if in development process society entangled directly or become the part of development. Existence of society participation in course of development, making society not only as development object but also as development subject.

Key word: *participation and development*

Tak ada satupun negara di muka bumi ini yang pernah melewatkan yang namanya pembangunan. Pembangunan sudah menjadi bagian dari proses terbentuknya peradaban manusia modern. Bahkan dalam setengah abad ini, pembangunan adalah satu di antara konsep-konsep paling mendesak bagi negara-negara sedang berkembang untuk membantu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Semua negara seakan berlomba dengan waktu, dengan resiko apapun, untuk mentaati apa yang dimaksud dengan "konsep pembangunan". Tak terkecuali Indonesia.

Pembangunan seringkali memancing pertanyaan-pertanyaan sulit tentang 'nilai-nilai', teknik-teknik, dan pilihan-pilihan. Pembangunan memunculkan juga pertanyaan klasik tentang "hakekat

masyarakat yang baik", dan juga masalah siapakah yang harus menentukan isi dan tujuan masyarakat. Karena masalah-masalah ini luas dan sulit, mudahlah kemudian orang mengaburkannya dalam generalisasi, menggunakan istilah *pembangunan*, sebagai *eufisme* untuk perubahan, modernisasi, atau pertumbuhan. Kendati demikian, pembangunan memiliki dimensi yang lebih luas dan rumit daripada apa yang digambarkan dalam pengertian ini.

Pembangunan adalah suatu konsep normatif, ia menyiratkan pilihan-pilihan tujuan untuk mencapai apa yang disebut Ghandi sebagai "**realisasi potensi manusia**". (Brayant, C, dan L.G. White, 1990, 4) Pertumbuhan semata tidak banyak menyelesaikan persoalan dan kadang-kadang mempunyai akibat yang

tidak menguntungkan. Ahli mikrobiologi pun mengingatkan kita bahwa ciri utama sel kanker adalah tumbuh tanpa membangun. Juga pembangunan tidak dapat disamakan dengan modernisasi, sebab dalam pembangunan tidak harus menghilangkan nilai-nilai dan tradisi yang muncul ditengah-tengah masyarakat. Banyak segi dalam tradisi yang justru meningkatkan potensi manusia dan merajut serta mempertahankan kultur. Masyarakat Jepang merupakan contoh yang baik. Mereka maju tanpa kehilangan nilai-nilai dan tradisi mereka.

Beberapa kualitas pembangunan ditunjukkan oleh Michael Todaro bahwa pembangunan adalah "proses multidimensi yang mencakup perubahan-perubahan penting dalam struktur sosial, sikap-sikap rakyat dan lembaga-lembaga nasional, dan juga akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan (*inequality*), dan pemberantasan kemiskinan. (Michael Todaro, 1977, 62)

Dewasa ini, pilihan-pilihan pembangunan sedang dibuat di seluruh dunia oleh para ahli dibidang perencanaan pembangunan, para teoritis pembangunan, bangsa-bangsa di dunia dan organisasi internasional seperti PBB untuk mencari format yang tepat dan memiliki tingkat relevansi yang tinggi terhadap masing-masing kharakter negara-negara yang sedang membangun. Meskipun belum mendapatkan format yang general namun masing-masing pilihan dan model yang dikonsepskan semuanya memiliki satu tujuan yang sama yaitu bagaimana mengurangi penduduk miskin di dunia ini dan meningkatkan keadilan.

Dalam perjalanannya, pelaksanaan pembangunan yang diterapkan oleh negara-negara sedang berkembang tidak

pernah lepas dari kritik. Karena sepertinya pembangunan yang dilaksanakan namun realitanya kurangnya pembangunan (*underdevelopment*) yang sedang terjadi. Hal itu nampak dari kemiskinan yang semakin mendalam, di daerah pedesaan para buruh tani terus bergulat mempertahankan hidupnya menghadapi ketiadaan tanah milik, terjepit oleh mereka-mereka yang memiliki modal, tergantungnya mereka pada musim dan cuaca, dan dengan memiliki akses yang terbatas atas benih, air dan hewan pembantu, keterbatasan kemampuan dalam memperhitungkan resiko usaha, lingkungan yang semakin terbatas dan tergerus, dan semakin mengangahnya jurang pemisah antara petani pemilik dan buruh tani. Di kawasan perkotaan, pengangguran meningkat tajam, gubuk-gubuk liar menjamur dari hari kehari, kejahatan merajalela, keputusasaan terhadap kondisi lingkungan, polusi dan pencemaran menjadi bagian kehidupan sehari-hari, ketidak berdayaan membeli kebutuhan dasar, dan berbagai penyakit sosial lainnya.

Kegagalan-kegagalan pembangunan yang telah diupayakan tersebut mendorong pemikiran-pemikiran kritis terhadap konsep pembangunan yang salah dalam penerapannya. Misalnya David korten, mengatakan kegagalan pembangunan disebabkan oleh kegagalan dalam penerapan pendekatan pembangunan. Karena salah satu determinan (penentu) yang paling kritis dari keberhasilan mencapai tujuan pembangunan sosial terletak pada jenis pendekatan yang digunakan oleh suatu negara. Tentu saja terdapat rentangan alternatif pendekatan pembangunan sosial yang dapat dipilih oleh negara manapun. Namun pendekatan pembangunan sosial apapun tampaknya

jatuh pada suatu titik di antara kedua kutub sepanjang suatu kontinum pendekatan. Di satu ujung kontinum terdapat pendekatan pembangunan “**top-down**” terhadap pembangunan sosial sedangkan pada ujung kontinum yang lain adalah “pendekatan pembangunan sosial yang berdasar pengelolaan sumber yang bertumpu pada komunitas” atau “**bottom up**”. Pembangunan sosial apa pun akan ditandai baik oleh salah satu atau gabungan dari dua pendekatan tersebut.

Pendekatan yang ditawarkan oleh Korten (Moeljarto T., 1990, 41 – 42) untuk memacu potensi masyarakat adalah pendekatan yang melibatkan masyarakat dalam proses pelaksanaannya yaitu “*Pendekatan pengelolaan sumber yang bertumpu pada masyarakat terhadap pembangunan sosial*”, dimana pendekatan ini memiliki ciri-ciri:

1. Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan rakyat dibuat di tingkat lokal, yang didalamnya rakyat memiliki identitas dan peranan yang dilakukan sebagai partisipan yang dihargai;
2. Fokus utamanya adalah kemampuan rakyat miskin dalam mengawasi dan mengerahkan aset-aset untuk memenuhi kebutuhan yang khas menurut daerah mereka sendiri;
3. Pendekatan ini memang mempunyai toleransi terhadap perbedaan dan karenanya mengakui arti penting pilihan nilai individual dan pembuatan keputusan yang terdistribusi;
4. Pendekatan ini mencapai tujuan pembangunan sosial melalui proses belajar sosial (*social learning*) yang dalam proses tersebut individu berinteraksi satu sama lain menembus batas-batas organisatoris, dan dituntut

oleh kesadaran kritis individual;

5. Budaya kelembagaan ditandai adanya organisasi yang mengatur diri sendiri dan lebih terdistribusi, yang menandai unit-unit lokal yang mengelola diri sendiri, yang berinteraksi satu sama lain guna memberikan umpan balik pelaksanaan yang cepat dan kaya kepada semua tingkat organisasi yang membantu tindakan koreksi diri. Dengan demikian keseimbangan antara struktur vertikal dan horisontal dapat diwujudkan;
6. Jaringan komunikasi dan koalisi pelaku (aktor) lokal dan unit-unit lokal yang mengelola diri sendiri, yang menyangkut kelompok-kelompok penerima manfaat lokal, organisasi pelayanan daerah, pemerintah daerah, bank-bank pedesaan, dan lain-lain akan menjadi basis tindakan lokal yang diarahkan untuk memperkuat pengawasan lokal yang mempunyai dasar yang luas atas sumber-sumber-sumber kemampuan lokal untuk mengelola sumber mereka.

Dengan berdasar pada pendekatan, bahwa pembangunan dilaksanakan sendiri, oleh dan untuk rakyat dengan bantuan dari pemerintah, maka terdapatlah kewajiban yang harus dilaksanakan bersama pemerintah dan masyarakat yang seimbang. Dimana pemerintah wajib memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan dan fasilitas yang diperlukan, sedang, masyarakat memberikan partisipasinya dalam bentuk swadaya dan swakarsa. Karenanya kegiatan-kegiatan partisipasi masyarakat yang tumbuh dari bawah sebagai inisiatif dan kreasi yang lahir dari rasa kesadaran dan tanggung jawab masyarakat mutlak diperlukan.

Menurut Cohen dan Uphoff, adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan merupakan hal yang memiliki arti penting bagi keberhasilan pembangunan itu sendiri. Menurut mereka ada beberapa alasan pembenaran bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu: (Cohen and Uphoff, 1977, 6)

1. Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, maka partisipasi adalah merupakan akibat logis;
2. Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat;
3. Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan;
4. Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari di mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki;
5. Partisipasi memperluas zone (kawasan) penerima proyek pembangunan;
6. Partisipasi akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintah kepada seluruh rakyat;
7. Partisipasi menopang pembangunan;
8. Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif bagi, aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia;
9. Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah;
10. Terakhir, tetapi tidak kalah pentingnya,

partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.

Strategi yang dapat dilakukan untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan sosial dan efektifitas pencapaiannya menurut Bryant dan White setidaknya ada empat hal yang harus diperhatikan yaitu: ((Bryant, C, dan L.G. White, 1990, 295 - 296)

1. *Menggunakan kelompok kecil*
Beberapa studi yang dilakukan di beberapa wilayah negara-negara kawasan Afrika menunjukkan pemanfaatan kelompok-kelompok kecil yang tumbuh ditengah-tengah masyarakat sangat efektif membangkitkan gairah/partisipasi masyarakat dalam proyek-proyek pembangunan. Disamping lebih efisien, kelompok-kelompok kecil dapat mendorong peran serta dan perilaku inovatif. Kelompok –kelompok kecil dapat memberikan sumbangan pada pemenuhan kebutuhan orang untuk menjadi bagian suatu kelompok, kebutuhannya akan status, dan kebutuhan aktualisasi diri. Suasana kelompok kecil menjadikan anggota-anggotanya merasa lebih aman dan lebih leluasa untuk berbicara lantang. Namun suasana ini akan menucul kalau di dalam kelompok-kelompok kecil itu menekankan keterbukaan dan kepercayaan.
2. *Mengubah kapasitas masyarakat*
Memaksakan masyarakat dengan kemampuan terbatas dalam situasi yang menuntut kemampuan tertentu

sudah barang tentu hanya keniscayaan. Karenanya perlu membekali anggota-anggota masyarakat agar dapat mengambil peranan yang bermanfaat, sadar dan terlatih dalam pembangunan perlu diciptakan kemungkinan mendidik dan melatihnya kearah wawasan baru dan kapasitas baru.

3. *Penyadaran Diri*

Kesempitan pandangan dan cakrawala rakyat yang tersekap dalam kemiskinan seringkali menjadi perangkat ketrasingan rakyat dari pembangunan. Karenanya perlu ditumbuhkan perubahan dalam memandang diri sendiri dan cara mereka memandang dunia. Perlu memberikan kepada mereka suatu keinsyafan, pemikiran, gagasan bahwa segala sesuatu ada alternatif-alternatif, ada pilihan-pilihan. Tidak hanya menerima apa yang diyakini

sebagai takdirnya (*fatalism*). Hidup tidak cukup hanya apa yang didepan mata melainkan ada sesuatu yang lainnya yang bisa dipikirkan dan dikembangkan. Untuk menumbuhkan kesadaran ini tidak cukup dengan sekedar ajakan dan himbauan atau penyuluhan-penyuluhan saja melainkan perlu dikembangkan tehnik-tehnik pendidikan tertentu yang imajinatif untuk menggugah kesadaran masyarakat dalam lingkungan kelompok-kelompok kecil.

4. *Pelatihan*

Pelatihan merupakan upaya praktis yang tidak bisa dihindarkan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan kemampuan. Namun pelatihan ini disini lebih ditekankan pada bentuk pengembangan ketrampilan-ketrampilan interpersonal mereka serta kemampuan untuk bekerjasama dengan orang lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Brayant, C. dan LG. White., *Manajemen Pembangunan untuk negara sedang berkembang*, (Jakarta: LP3ES, 1990).
 Tjoroamidjojo, Bintoro., *Perencanaan Pembangunan*, (Jakarta: Gunung Agung, 1990).
 Moeljarto T., *Politik Pembangunan*, (Jogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1990).
 Cohen, John M and Norman T Uphoff., *Rural Development Participation: Cocept and Measures for Proyect Design, Implementation and Evaluation*, (Ithaca New York: Cornell Univercity, 1977).
 Michael Todaro, *Economic Development in the Third World*, (London: Longmans, 1977).