



TELAAH PERAN LURAH DAN CAMAT DALAM PROGRAM PERCEPATAN PEMBANGUNAN KELURAHAN BERMARTABAT (P2KB) DI KOTA BANDUNG

Hendrikus Triwibawanto Gedeona
STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri 34-38 Bandung 40115
herigd@yahoo.com. Telp. 081322021132

Roles of Lurah and Camat in Village (Kelurahan) Development Acceleration in Bandung City

Abstract

Roles of government and bureaucracy in development program in developing countries are still dominant. The government and its bureaucracy still become the main actors, although there has been a shift in public administration paradigm from government approach to governance approach. The situation also appears in the context of local development. The role of local government, including Bandung City municipality, is still dominant in implementing local development programs. Bandung City Local Government along with its 'Lurahs' and 'Camats' implemented in village (kelurahan) Development Acceleration Program (P2KB) in 2010 in order to improve citizens welfare. The program aimed at empowering citizens through participatory and community based development approach. Its interesting to know how Lurahs and Camats played their roles in the development acceleration program so that the program could run optimally.

Keywords: Peran Lurah dan Camat, Pembangunan, Partisipasi dan Pemberdayaan

A. PENDAHULUAN

Mendudukan keberfungsian atau peran lurah dan camat dalam pembangunan di daerah sebagai sesuatu hal yang penting mulai nampak jelas ketika kebijakan otonomi daerah atau penerapan asas desentralisasi (UU No. 32/2004), digulirkan di tanah air ini. Kebijakan tersebut meskipun memfokuskan kepada peran kabupaten/kota (pemerintah daerah) tetapi secara tidak langsung juga memposisikan lurah dan camat pada tempat yang menentukan dalam kerangka pembangunan daerah, karena keduanya merupakan bagian organisasi perangkat pemerintah daerah. Meskipun demikian, fakta di lapangan menunjukkan bahwa peran dan kedudukan lurah dan camat belum maksimal bagi kepentingan masyarakatnya di mana banyak kepala daerah yang belum menyerahkan sebagian kewenangannya kepada kecamatan maupun kelurahan. Secara normatif pun sebetulnya telah ada kemajuan meskipun belum terlalu optimal terkait dengan kedudukan dan peran camat dan/atau lurah sehingga menjadi kendala tersendiri dalam upaya peran camat dan lurah melaksanakan kewenangannya guna berbuat banyak bagi masyarakatnya.

Dengan posisi tersebut dan adanya tuntutan untuk mengaplikasikan sebuah pendekatan pembangunan yang berbasis masyarakat yang mengharapkan partisipasi atau keterlibatan aktif masyarakat, maka kiranya menjadi sebuah pertanyaan menarik untuk kita cermati lebih jauh, bahwa dalam konteks melakukan pembangunan

berbasis masyarakat dan menggunakan pendekatan yang partisipatif, sejauh mana peran lurah dan camat dalam posisi tersebut? Hal inilah yang menjadi pertanyaan penulis terkait dengan implementasi Program Percepatan Pembangunan Kelurahan yang Bermartabat (P2KB) di Kota Bandung.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka dalam makalah ini akan diuraikan terlebih dahulu apa sesungguhnya pendekatan pembangunan yang berbasis masyarakat, yang mengharapkan partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan. Kemudian kita bisa melihat dan memetakan pada posisi mana peran lurah dan camat dalam konteks tersebut, serta selanjutnya memposisikan peran lurah dan camat tersebut dalam konteks pelaksanaan Program Percepatan Pembangunan Kelurahan yang Bermartabat di Kota Bandung.

B. PENDEKATAN PEMBANGUNAN BERBASIS MASYARAKAT: MAKNA, DERAJAT PARTISIPASI DAN DINAMIKANYA

Keterlibatan atau peran serta masyarakat dalam pembangunan merupakan sebuah tuntutan yang diharuskan dalam perkembangan penyelenggaraan negara dewasa ini. Hal itu, sejalan dengan adanya perubahan dalam paradigma penyelenggaraan negara dan pengelolaan pembangunan, dari *government approach* menjadi *governance approach*, di mana pemerintah bukan merupakan satu-satunya aktor





utama dalam konteks tersebut, tetapi hanya merupakan salah satu aktor disamping pihak swasta dan masyarakat. Keberhasilan penyelenggaraan negara dan pembangunan menjadi tanggung jawab berbagai aktor tersebut dengan fungsi dan peran mereka masing-masing. Oleh karena itu, dalam konteks tersebut kedudukan dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan negara dan pembangunan menjadi sesuatu yang penting, sehingga harapannya masyarakat bukan lagi menjadi obyek, tetapi sudah menjadi subyek, yang turut menentukan keberhasilannya.

Secara konseptual Davis (1979) mendefinisikan partisipasi sebagai berikut: "participation is defined as mental and emotional involvement of persons in groups situation that encourage them to contribute to groups goals and share responsibility for them." Pendefinisian itu jika diinterpretasikan bermakna bahwa partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosi dari orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk berkontribusi dalam rangka mencapai tujuan-tujuan kelompok dan sama-sama bertanggung jawab terhadapnya. Artinya bahwa partisipasi bukan hanya sekedar mengambil bagian atau pengikutsertaan masyarakat saja tetapi lebih dari itu yakni tersirat tiga hal penting yang meliputi: *mental and emotional involvement* (keterlibatan mental dan emosi), *motivation to contribute* (dorongan untuk memberikan sumbangan) dan *acceptance of responsibility* (penerimaan tanggung jawab).

Dalam konteks yang demikian itu dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat tidak hanya sekedar melihat kontribusi masyarakat dalam bentuk tenaga, pikiran, uang dan aneka ragam sumbangan lain tetapi juga perlu adanya transformasi kemasyarakatan berdasarkan nilai-nilai yang berpusat pada individu manusia berupa keterlibatan mental dan emosi serta motivasi dalam dirinya untuk terlibat secara spontan. Apabila kontribusi masyarakat sekedar pada pandangan berupa kontribusi dalam bentuk tenaga, pikiran dan uang, maka hal tersebut belum tentu disebut sebagai partisipasi murni. Dikatakan, telah ada partisipasi jika semua itu dilakukan atas dasar inisiatif dan determinasi yang benar-benar tumbuh dari masyarakat. Tanpa unsur inisiatif dan determinasi ini maka apa yang dilakukan oleh masyarakat dapat diklasifikasikan sebagai mobilisasi.

Selain gagasan di atas, Erickson (1974 : 77) mendefinisikan makna partisipasi mencakup dua bagian penting yakni, pertama internal dan kedua eksternal. Partisipasi secara internal berarti

adanya rasa memiliki kepada komunitas (*sense of belonging to lives people*). Hal ini menyebabkan masyarakat terfragmentasi dalam *labeling and identity* (pelabelan pada identitas mereka). Sementara partisipasi dalam arti eksternal terkait dengan bagaimana individu melibatkan diri dengan komunitas atau masyarakat luar. Jika dimaknai lagi secara mendalam dan luas maka partisipasi menurut Erickson tersebut merupakan manifestasi tanggung jawab sosial dari individu terhadap komunitasnya sendiri maupun dengan komunitas luar (seperti, hubungan dengan pemerintah, pemerintah daerah ataupun dengan komunitas masyarakat lainnya) dalam pembangunan di daerah.

Ia kemudian menguraikan bahwa dalam pendekatan partisipasi, hendaknya masyarakat perlu dilibatkan dalam tiap proses pembangunan, yakni: (1) identifikasi permasalahan, dimana masyarakat bersama dengan para perencana atau pun pemegang otoritas kebijakan tersebut mengidentifikasi persoalan dalam diskusi kelompok, *brain storming*, identifikasi peluang, potensi dan hambatan; (2) proses perencanaan, dimana masyarakat dilibatkan dalam penyusunan rencana dan strategi dengan berdasarkan pada hasil identifikasi; (3) pelaksanaan proyek pembangunan; (4) evaluasi, yaitu masyarakat dilibatkan untuk menilai hasil pembangunan yang telah dilakukan, apakah pembangunan memberikan hasil guna (kemanfaatan bagi masyarakat) atau justru masyarakat dirugikan dari proses yang telah dilakukan; (5) mitigasi, yakni kelompok masyarakat dapat terlibat dalam mengukur sekaligus mengurangi dampak negatif pembangunan, dan (6) monitoring, tahap yang dilakukan agar proses pembangunan yang dilakukan dapat berkelanjutan. Dalam tahap ini juga dimungkinkan adanya penyesuaian-penyesuaian berkaitan dengan situasi dan informasi terakhir dari program pembangunan yang telah dilaksanakan.

Menyimak pandangan tersebut maka kita dapat mengatakan juga bahwa dari proses hilir pembangunan yakni perencanaan kebijakan, program dan/atau kegiatan sampai pada proses hulu pembangunan yakni evaluasi kebijakan, program dan/atau kegiatan, keterlibatan masyarakat adalah sesuatu yang harus ada dan dilakukan secara sadar oleh masyarakat. Sehingga dalam tataran ini dapat dikatakan bahwa partisipasi itu dapat dilihat sebagai sebuah hak bagi warga masyarakat untuk terlibat dalam pembangunan.

Berbicara mengenai partisipasi sebagai suatu hak masyarakat, pandangan Ife dan Tesoriero



Tabel 1: Perbandingan antara Partisipasi sebagai Cara dan Sebagai Tujuan

No.	Partisipasi sebagai Cara	Partisipasi sebagai Tujuan
1.	Berimplikasi pada penggunaan partisipasi untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya	Berupaya memberdayakan rakyat untuk berpartisipasi dalam pembangunan mereka sendiri secara lebih berarti
2.	Merupakan suatu upaya pemanfaatan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan program atau proyek	Berupaya menjamin peningkatan peran rakyat dalam inisiatif-inisiatif pembangunan
3.	Penekanan pada pencapaian tujuan dan tidak terlalu pada aktivitas partisipasi itu sendiri	Fokus pada peningkatan kemampuan rakyat untuk berpartisipasi bukan sekedar mencapai tujuan-tujuan proyek yang sudah ditetapkan sebelumnya
4.	Lebih umum dalam program-program pemerintah, yang pertimbangan utamanya adalah untuk menggerakkan masyarakat dan melibatkan mereka dalam meningkatkan efisiensi sistem penyampaian	Pandangan ini relatif kurang disukai oleh badan-badan pemerintah. Pada prinsipnya LSM setuju dengan pandangan ini
5.	Partisipasi umumnya jangka pendek	Partisipasi umumnya dipandang sebagai proses jangka panjang
6.	Partisipasi sebagai cara merupakan bentuk pasif dari partisipasi	Partisipasi sebagai tujuan relatif lebih aktif dan dinamis.

(2008: 295) cukup jelas mengungkapkannya bahkan mempertegas bahwa partisipasi merupakan sebuah hak bagi individu masyarakat. Mereka mengatakan bahwa "...partisipasi sebagai sebuah konsep untuk pengembangan masyarakat dapat dikategorikan sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia. Sehingga pada aras tersebut partisipasi kemudian dilihat sebagai alat dan sebagai tujuan."

Selanjutnya, untuk mengetahui secara komprehensif partisipasi sebagai sebuah cara dan partisipasi sebagai tujuan, Oakley et.al (1991) secara rinci menguraikannya pada Tabel 1.

Dari beberapa kategori perbandingan di atas dapat dielaborasi bahwa dalam partisipasi sebagai cara, yang lebih diperhatikan adalah pencapaian tujuan. Adapun tujuan tersebut merupakan tujuan yang telah direncanakan oleh pihak perencana atau pengambil keputusan dari program-program pembangunan yang direncanakan mereka. Sementara warga masyarakat hanya dianggap sebagai sumber daya yang digerakkan atau dilibatkan untuk menyukseskan program-program pembangunan tersebut. Implikasinya, partisipasi dalam konteks sebagai cara, menempatkan warga masyarakat dalam posisi pasif sebagai penerima bukan sebagai pihak yang terlibat dalam proses awal perencanaan program pembangunan atau sebagai inisiator. Sementara dalam partisipasi sebagai tujuan, orientasinya lebih bernilai, dimana tujuan akhir dari proses tersebut adalah berupaya

memberdayakan masyarakat sehingga mereka kemudian menjadi berdaya dan pada akhirnya bisa mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi mereka secara mandiri. Selanjutnya, karena telah berdaya (mempunyai kapasitas yang mumpuni) maka efek berikutnya adalah masyarakat bisa berinisiatif untuk berpartisipasi secara aktif dalam berbagai proses pembangunan, mulai dari perencanaan sampai pada pemantauan dan mengevaluasi berbagai program pembangunan.

Dalam konteks Program Percepatan Pembangunan Kelurahan Bermartabat (P2KB) yang berbasis masyarakat, perlu juga dipertanyakan, apakah program ini menghendaki terciptanya partisipasi sebagai cara ataukah partisipasi sebagai tujuan. Karena kalau menempatkan program tersebut pada posisi yang pertama, yakni sebagai cara, maka usia program ini akan tidak terlalu lama dan tidak memberikan kemanfaatan yang signifikan bagi masyarakat Kota Bandung, karena pada akhirnya program tersebut bisa berhenti dengan sendirinya akibat tidak ada rasa memiliki dari masyarakat dan tidak ada keberdayaan dari masyarakat. Tetapi kalau program ini dilihat sebagai suatu tujuan, maka kontinuitas program dan keberdayaan masyarakat untuk mengatasi berbagai persoalan dan masalah yang dihadapi dalam upaya untuk mempercepat proses pembangunan sebagaimana yang direncanakan dan diharapkan oleh pemerintah Kota Bandung, bisa lebih mungkin untuk digapai.



Berbicara mengenai tingkatan atau derajat partisipasi masyarakat dalam pembangunan, secara konseptual dapat dilihat dari pemikiran yang dikemukakan oleh Arnstein (1969; dalam Ife and Tesoriero, 2008). Ia mengemukakan secara gamblang bagaimana tingkatan partisipasi masyarakat mulai dari tangga partisipasi yang menunjukkan derajat partisipasi masyarakat yang paling rendah bahkan terkesan bersifat manipulatif dari pemegang kekuasaan sampai pada derajat partisipasi warga yang tinggi bahkan terkesan dikendalikan atau dikontrol oleh masyarakat itu sendiri terhadap keputusan-keputusan atau program-program pembangunan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Berdasarkan pertimbangan itu maka tipologi derajat partisipasi masyarakat dikategorikan kedalam tiga bentuk, yakni: (1) derajat partisipasi yang dikategorikan sebagai nonpartisipan, (2) derajat partisipasi yang disebut tokenisme dan (3) derajat partisipasi yang disebut sebagai derajat kekuatan warga negara.

Masing-masing dielaborasi sebagai berikut. Pada tingkatan yang pertama atau disebut sebagai derajat nonpartisipasi, orientasi yang diperlihatkan dalam tahapan ini adalah bahwa warga masyarakat diposisikan sedemikian rupa sehingga tidak terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan mengenai hal-hal yang terkait dengan kehidupan mereka. Yang menjadi pemegang kendali utama adalah pemegang kekuasaan (baca:pemerintah dan birokrasinya). Bahkan muncul juga kecenderungan pemegang kekuasaan melakukan tindakan manipulasi untuk melakukan eksploitasi terhadap masyarakat untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang telah diputuskan oleh mereka. Dengan perkataan lain bahwa pemegang kekuasaan setelah merencanakan dan mengambil keputusan, keputusan tersebut kemudian diinformasikan kepada masyarakat sebagai penerima keputusan dan menganggap bahwa keputusan tersebut merupakan sebuah terapi dalam mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Pada tataran ini terdapat dua tangga partisipasi menurut Arnstein, yakni manipulasi dan terapi.

Pada tingkatan kedua, derajat partisipasi masyarakat mulai terlihat mengemuka dalam proses perencanaan atau pembuatan keputusan dibandingkan pada tingkatan pertama. Hal itu dapat ditunjukkan oleh adanya indikasi komunikasi antara pemegang kekuasaan dan masyarakat terkait informasi yang dibutuhkan. Adanya komunikasi tersebut menunjukkan bahwa antara pemegang kekuasaan dan masyarakat terjadi dialog untuk menyelesaikan

berbagai masalah yang muncul dalam masyarakat untuk dicari jalan keluarnya melalui sebuah keputusan. Keperluan untuk mendapatkan informasi yang tepat dan benar terhadap masalah yang dihadapi oleh masyarakat mulai dibuka lebar bagi masyarakat. Pada tingkatan ini terdapat tiga varian partisipasi, yakni menginformasikan, konsultasi dan penenangan. Pada tangga partisipasi "menginformasikan", komunikasi masih terlihat bersifat satu arah. Dalam pengertian bahwa pemegang kekuasaan membuat sebuah rencana dan mengumumkannya kepada masyarakat. Masyarakat dikumpulkan dan pemegang kekuasaan memberikan informasi terkait dengan rencana suatu program atau kegiatan yang bakal dilakukan, dengan tujuan untuk mendapatkan persetujuan dari masyarakat. Pada tangga partisipasi "konsultasi", pemegang kekuasaan melakukan sebuah rencana program atau kegiatan kemudian melakukan konsultasi dengan masyarakat sebagai penerima program dengan tujuan agar masyarakat mendukung sepenuhnya program atau kegiatan yang direncanakan. Tindakan melakukan konsultasi kepada masyarakat oleh pemegang kekuasaan ini mengindikasikan bahwa pemegang kekuasaan mulai menyadari arti pentingnya masyarakat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan suatu program atau kegiatan, meskipun dalam pengambilan keputusan akhir otoritas itu sepenuhnya masih di tangan pemegang kekuasaan. Sementara pada tangga partisipasi "penenangan", kecenderungan keterlibatan masyarakat semakin kuat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan dibandingkan pada tangga "partisipasi konsultasi". Meskipun demikian pemegang kekuasaan memiliki hak yang masih lebih dominan dalam pengambilan keputusan.

Pada tingkatan partisipasi yang ketiga, yakni



Gambar 1 : Tangga Partisipasi Warga Negara



Tabel 2 : Kontinum Partisipasi Masyarakat

Tinggi	Memiliki kontrol	Organisasi meminta masyarakat mengidentifikasi masalah dan membuat seluruh keputusan kunci tentang tujuan dan cara-cara. Bersedia membantu masyarakat pada setiap langkah untuk menyelesaikan tujuan-tujuan.
	Mendelegasikan	Organisasi mengidentifikasi dan mempresentasikan sebuah masalah kepada masyarakat, menetapkan batas-batas dan meminta masyarakat membuat serangkaian keputusan yang dapat dimasukkan kedalam sebuah rencana yang akan diterimanya.
	Merencanakan bersama	Organisasi mempresentasikan sebuah rencana sementara yg dapat berubah dan terbuka untuk menerima masukan dari mereka yang terkena pengaruh. Kemudian mengharapkan dapat mengubah rencana sedikit atau banyak.
	Menasehatkan	Organisasi mempresentasikan sebuah rencana dan mengundang pertanyaan-pertanyaan. Bersiap mengubah rencana hanya jika sangat diperlukan.
	Dikonsultasikan	Organisasi mencoba mempromosikan sebuah rencana. Berupaya mengembangkan dukungan untuk mempermudah penerimaan atau memberikan sanksi secukupnya kepada rencana sehingga persetujuan administratif dapat diharapkan.
	Menerima Informasi	Organisasi membuat sebuah rencana dan mengumumkannya. Masyarakat dipanggil rapat untuk maksud pemberian informasi. Persetujuan diharapkan.
	Nihil	Masyarakat tidak diberitahu apa-apa.
Rendah		

Sumber: Ife dan Tesoriero (2008,301)

Selain pemikiran Arnstein, pembahasan mengenai derajat keterlibatan warga masyarakat juga dikemukakan oleh UK Health for All Network pada tahun 1991. Adapun derajat partisipasi tersebut ditinjau dari aspek hubungan organisasi (publik) dan pemerintah dengan konstituen masyarakatnya. Berdasarkan hal tersebut dapat ditemukan juga pengelompokan derajat partisipasi warga, mulai dari yang terendah sampai dengan yang tertinggi. Tabel 2 berikut akan mendeskripsikannya.

Mengacu pada gagasan di atas, kita dapat melihat bahwa derajat partisipasi masyarakat memiliki kategori atau bentuk yang variatif, mulai yang tinggi sampai yang rendah, tergantung berbagai faktor dan kondisi yang mau diharapkan dari proses pendekatan partisipatif yang hendak digunakan.

Secara konseptual dan teoritis dinamika atau pun variasi derajat partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat terjadi karena berbagai faktor yang menjadi penghambat dan/atau pendorong terjadinya hal tersebut, seperti yang dikemukakan oleh Soetomo (2009 : 350),

"...partisipasi masyarakat ataupun pendekatan yang mengutamakan perhatian terhadap peran serta masyarakat dalam proses pembangunan, pada kenyataannya menghadapi berbagai kemungkinan adanya hambatan yang datangnya baik dari dalam masyarakat itu sendiri (intinsik/internal) maupun yang datangnya dari lingkungan luar (ekstrinsik/eksternal) atau lingkungan yang lebih makro, bahwa dalam pelaksanaan pendekatan yang ingin memberikan peran lebih besar kepada masyarakat harus memperhitungkan berbagai permasalahan yang kemungkinan akan dihadapi. Masalah-masalah tersebut dapat berasal dari dalam masyarakat sendiri maupun berasal dari ruang lingkup yang lebih makro." Hambatan yang datangnya dari dimensi intrinsik atau yang datangnya dari masyarakat, umumnya menjerus pada kedua pertanyaan berikut, jika masyarakat memiliki tingkat perkembangan sosial ekonominya masih rendah dan cakrawala berpikirnya masih primitif, seperti paternalistik dan fatalisme. Dua pertanyaan tersebut, yang kemudian dinilai melahirkan hambatan dalam proses partisipasi



masyarakat, yaitu: (1) apakah masyarakat memang ingin terlibat sejak proses perencanaan? Dan (2) apakah masyarakat betul-betul tahu akan kepentingan dan kebutuhannya?

Kondisi masyarakat yang dipaparkan di atas, akan dapat menjadi faktor penghambat bagi terciptanya partisipasi masyarakat yang sesungguhnya. Pada dasarnya, masyarakat tahu betul apa yang menjadi kebutuhan dan harapannya untuk diartikulasikan. Hanya karena berbagai keterbatasan di atas, kemudian menghambat masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan maupun untuk membedakan antara kebutuhan yang dinyatakan, kebutuhan yang dirasakan dan kebutuhan nyata. Oleh karena itu, pada tingkatan ini diperlukan peran atau campur tangan pihak luar, seperti pemerintah untuk membuat masyarakat menjadi lebih kompeten dan berdaya terhadap permasalahan yang dihadapinya sendiri sehingga pada akhirnya dapat merasa mampu dan terlibat didalam keseluruhan proses perencanaan dan pemecahan masalah yang dihadapi. Bahkan lebih dari itu, berusaha untuk menjadikan masyarakat dapat sampai pada suatu kondisi di mana kebutuhan yang mereka nyatakan sama dengan kebutuhan yang dirasakan dan sama pula dengan kebutuhan nyata mereka.

Hambatan yang lain, datangnya dari luar atau eksternal. Hal tersebut seperti adanya konflik kepentingan antara masyarakat dan pemerintah daerah atau pusat. Gambaran terjadinya benturan kepentingan tersebut dapat dipotret dari kejadian misalnya terkait dengan persepsi terhadap suatu masalah tertentu. Bagi rakyat, mungkin masalah yang diangkat merupakan masalah yang urgen dan sangat dibutuhkan, tetapi terkadang menjadi sangat tidak berarti menurut persepsi pemerintah daerah atau pemerintah pusat. Sehingga usulan-usulan masyarakat daerah, yang nyata-nyata diperlukan dan menjadi kebutuhan mereka, ternyata dalam proses perencanaan di lembaga perencana di tingkat daerah atau pusat tidak menetas menjadi suatu program atau kegiatan yang menjadi harapan masyarakat. Selain itu, hal lain yang diidentifikasi sebagai permasalahan yang menghambat gerak atau dinamika partisipasi masyarakat adalah terkait dengan pertimbangan efektivitas dan idealisme akan keseragaman, yang diharapkan mencerminkan integritas nasional. Poin ini sering menjadi alasan untuk mengabaikan keinginan dan kebutuhan masyarakat daerah menyampaikan dan menyusun program yang sesuai dengan karakteristik yang dimiliki daerah. Padahal diketahui bahwa ragam keinginan dan kebutuhan daerah sangat variatif.

Terkait dengan hal di atas, sesungguhnya yang menjadi kendala juga adalah pada persoalan mengenai tingkat prioritas program mana yang dianggap penting. Jika membicarakan hal tersebut maka pembicaraan selanjutnya adalah kepentingan siapa yang harus diprioritaskan. Untuk menjawab hal tersebut, maka seringkali harus melihat kaitannya dengan berbagai aspek, termasuk didalamnya adalah aspek politik. Menurut pemikiran Conde (1979, dalam Soetomo 2009), aspek politik yang dimaksud adalah kemauan politik dari semua pihak untuk memberikan peluang kepada semua lapisan masyarakat sampai ke tingkat terbawah untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Selanjutnya, supaya terjadinya partisipasi masyarakat yang memadai dalam proses pembangunan, maka dibutuhkan suatu kondisi yang kondusif untuk tumbuhnya partisipasi masyarakat tersebut. Jika kondisi ini tidak ada maka dapat dipastikan bahwa peran serta masyarakat itu hanya utopia saja. Dalam pemikiran Honadle dan VanSant (1985) dalam bukunya *Implementation for Sustainability: Lesson from Integrated Rural Development* kondisi yang kondusif yang dimaksud, ditinjau dari sudut pemerintah adalah mencakup manajemen partisipatif dan reorientasi birokrasi.

Selain itu, menurut pemikiran Steifel & Wolfe (1994), dalam bukunya *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?*, bahwa kemunculan pendekatan partisipasi masyarakat terhambat oleh adanya masalah karakteristik budaya masyarakat. Apabila masyarakatnya menganut paham individualistik dan mengabaikan sosialisasi seperti di Barat, maka pendekatan partisipasi akan mendapat hambatannya tersendiri. Sementara jika pendekatan partisipasi diterapkan pada masyarakat yang mengutamakan karakteristik yang tidak individualistik, katakanlah kebersamaan atau gotong royong, maka pendekatan partisipasi masyarakat akan mendapat dukungan sebuah kondisi atau iklim yang kondusif. Apakah partisipasi masyarakat itu sesuatu yang utopia atau penting, ditentukan oleh karakteristik budaya masyarakat tersebut.

Pandangan lain berkata bahwa hambatan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dikarenakan oleh permasalahan yang disebut Arnstein (1969) sebagai tokenisme. Terminologi ini menunjukkan bahwa masyarakat sedikit memiliki atau sama sekali tidak memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi keputusan. Meskipun masyarakat diminta konsultasinya atau diberi informasi mengenai suatu keputusan, tetapi sesungguhnya mereka hanya mempunyai sedikit

atau sama sekali tidak mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi keputusan tersebut. Permasalahan tersebut kemudian membuat masyarakat merasa skeptis terhadap keterlibatan mereka didalam proses pembangunan, khususnya dalam pengambilan keputusan. Karena masyarakat merasa bahwa keterlibatan mereka itu hanya "basa-basi" semata atau bersifat simbolis semata. Oleh karena itu, apabila menghendaki adanya keterlibatan atau partisipasi masyarakat yang baik dan murni maka masalah skeptisisme tersebut perlu diatasi terlebih dahulu.

Selain pemikiran Arnstein (1969) di atas, menurut Najib (2005) dalam makalahnya yang berjudul: "Partisipasi Masyarakat", menandakan bahwa keberhasilan partisipasi masyarakat ditentukan oleh:

"(a) siapa penggagas partisipasi: apakah pemerintah pusat, pemerintah daerah atau LSM. Non-government stakeholders berpeluang lebih lanjut; (b) untuk kepentingan siapa partisipasi itu dilaksanakan: apakah untuk kepentingan pemerintah atau untuk masyarakat. Jika untuk kepentingan warga maka program kemiskinan dengan pendekatan partisipasi masyarakat akan lebih berlanjut; (c) siapa yang memegang kendali: apakah pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau lembaga donor. Jika pemerintah daerah atau LSM yang memegang kendali cenderung lebih berhasil, karena pemerintah daerah atau LSM cenderung lebih mengetahui permasalahan, kondisi dan kebutuhan daerah atau masyarakatnya dibandingkan dengan pihak luar; (d) hubungan pemerintah dengan masyarakat: apakah ada kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintahannya, jika hubungan ini baik, partisipasi akan lebih mudah dilaksanakan; (e) kultural: daerah yang masyarakatnya memiliki tradisi dalam berpartisipasi (proses pengambilan keputusan melalui musyawara) cenderung lebih mudah dan berlanjut; (f) politik: kepemimpinan yang stabil serta menganut sistem yang transparan, menghargai keberagaman dan demokratis; (g) legalitas: tersedianya (diupayakan) regulasi yang menjamin partisipasi warga dalam pengelolaan pembangunan (terintegrasi dengan sistem pemerintahan di daerah); (h) ekonomi: adanya mekanisme yang menyediakan akses bagi warga miskin untuk terlibat atau memastikan bahwa mereka akan

memperoleh "manfaat" (langsung maupun tidak langsung) setelah berpartisipasi; (i) kepemimpinan: adanya kepemimpinan yang disegani dan memiliki komitmen untuk mendorong serta melaksanakan partisipasi, dapat dari kalangan pemerintah, LSM, masyarakat itu sendiri atau tokoh masyarakat; (j).waktu: penerapan partisipasi tidak hanya sesaat, tetapi ditempatkan pada kurun waktu yang cukup lama; (k) tersedianya jaringan yang menghubungkan antara masyarakat dan pemerintah (forum warga)."

Selain berbagai gagasan di atas, menurut Bolman (1974, dalam Ife & Tesoriero, 2008: 317) menjelaskan bahwa ada dua hambatan partisipasi organisasi, yakni hambatan partisipasi yang bersifat intrinsik dan hambatan yang bersifat ekstrinsik. Hambatan ekstrinsik dimaknai sebagai faktor-faktor yang terletak di luar batas-batas organisasi dan di situ organisasi mungkin memengaruhi tetapi jelas tidak mengontrol, seperti faktor sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan' di mana organisasi bekerja atau berada. Sementara hambatan partisipasi intrinsik dimaknai sebagai hal-hal yang ada didalam organisasi terkait dengan ciri-ciri birokrasi dan profesionalisme yang menghambat proses keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi. Yang tergolong dalam ciri-ciri birokrasi antara lain: aturan dan peraturan yang kaku dan ketat dari suatu organisasi, struktur yang memiliki sifat seperti labirin (berbelit-belit dan hirarkis), dan ketidaksesuaian antara tujuan organisasi dengan tujuan masyarakat. Beberapa ciri tersebut dapat membuat organisasi tidak dapat diakses secara optimal oleh masyarakat. Organisasi dalam melakukan komunikasi dengan masyarakat akan bersifat intimidasi dan mengasingkan masyarakat sehingga masyarakat kemudian dapat menjadi ragu-ragu untuk ikut berpartisipasi. Adapun yang terkait dengan profesionalisme di sini menyangkut perasaan "serba tahu" dan "ketakutan" yang berasal dari orang-orang di dalam organisasi terhadap keikutsertaan masyarakat. Maksudnya bahwa ketika ada partisipasi masyarakat atau penggunaan pendekatan partisipasi, para individu yang ada didalam organisasi merasa terancam profesionalismenya karena mereka mempercayai bahwa secara teknis mereka terlatih dan memiliki

1. Hambatan ekstrinsik menurut Bolman di atas, lebih lanjut dijelaskan oleh Kweit dan Kweit (1981, dalam Ife & Tesoriero, 2008) bahwa konteks sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan dimana organisasi berada sangat menghambat tingkat dan efektivitas partisipasi. Posisi struktur orang-orang dalam masyarakat dapat mempengaruhi siapa yang berpartisipasi dan siapa yang tidak. Umumnya orang-orang dengan status sosial ekonomi yang lebih tinggi cenderung lebih berpartisipasi. Orang-orang muda umumnya cenderung kurang berpartisipasi dibandingkan orang-orang tua. Sementara dari sisi budaya, kekuatan masyarakat dan modal sosial yang ada dalam masyarakat juga sangat memengaruhi





kepakaran untuk menyelesaikan isu-isu kemasyarakatan dan jauh lebih memiliki pengetahuan, terampil serta berkualitas ketimbang masyarakat setempat. Padahal di sisi lain, sesungguhnya ada juga hal lain yang menjadi kekuatan masyarakat dalam berpartisipasi, yakni pengetahuan dan kearifan lokal. Idealnya, ketakutan seperti itu ditiadakan, jika partisipasi mau dijadikan sebagai pendekatan dalam perencanaan suatu kegiatan untuk memecahkan isu-isu dan persoalan masyarakat. Apabila kesenjangan atau perbedaan ini ditiadakan dan masing-masing pihak saling menghargai dan melengkapi maka kadar atau tingkat partisipasi dapat berjalan baik dan efektif.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipetakan secara sederhana faktor-faktor penghambat dan/atau pendorong terciptanya pembangunan yang partisipatif dan/atau berbasis masyarakat kedalam empat (4) faktor utama, yakni yakni: dukungan pemerintah daerah dan birokrasinya, keberdayaan masyarakat, budaya dalam masyarakat, kelembagaan atau institusionalisasi dalam masyarakat. Keempat faktor ini harus dilihat atau dipandang dalam satu kesatuan sistem yang utuh, dimana keempatnya saling berinteraksi, saling interdependensi dan saling bersinergi untuk bisa mewujudkan suatu kondisi yang kondusif untuk terciptanya partisipasi masyarakat yang aktif dalam pembangunan.

C. PERAN LURAH DAN CAMAT DALAM PEMBANGUNAN DAERAH YANG PARTISIPATIF

Idealitas dalam memotret partisipasi masyarakat dalam Program P2KB di Kota Bandung, juga tidak lepas dari keempat variabel di atas. Namun dalam kesempatan ini, penulis mencoba memotretnya dari sudut pandang kelembagaan pemerintahan daerah, yakni kecamatan dan kelurahan, khususnya terkait dengan peran lurah dan camat dalam konteks pendekatan pembangunan yang partisipatif dan/atau berbasis masyarakat.

Seperti yang diungkapkan di atas, bahwa dalam kerangka menciptakan suatu proses pembangunan yang berbasis pada masyarakat atau dengan perkataan lain melibatkan secara aktif peran serta masyarakat dalam pembangunan, salah satu faktor yang menentukan adalah

dukungan pemerintah daerah dan birokrasinya. Pada poin ini, secara teoritis sudah diperingatkan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) dalam pemikirannya, yakni: ...bahwa pemerintah (termasuk pemerintah daerah) dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, harus mengedepankan peran dengan mengutamakan prinsip, yaitu: bahwa pemerintah dan birokrasinya harus *listening and serving, not telling and steering*. Artinya bahwa pemerintah dan birokrasinya, termasuk pemerintah daerah (juga lurah dan camat), segera melakukan perubahan perannya dalam melakukan pendekatannya kepada masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pembangunan. Pendekatan yang selama ini dilakukan pemerintah dan birokrasinya yang cenderung pada penggunaan pendekatan yang bersifat *telling*, yakni melaksanakan perannya dengan lebih suka memberi perintah dan mendikte masyarakat, diubah pendekatannya dengan menggunakan pendekatan yang bersifat *listening*, yakni menjalankan perannya agar mau mendengarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Kemudian pemerintah dan birokrasinya yang biasanya mengutamakan pendekatan yang bersifat *steering*, yakni suka mengarahkan dan memaksakan masyarakat, diubah menjadi sebuah pendekatan yang lebih mengutamakan pendekatan yang bersifat *serving*, yakni bahwa pemerintah dan birokrasinya harus mau berperan untuk merespons dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat pada umumnya, bukan pada kepentingan pribadi, golongan atau kelompok tertentu saja.

Dengan penerapan prinsip tersebut diharapkan bahwa pemerintah daerah harus menjadi sebuah instrumen negara yang mampu membantu masyarakat daerah untuk dapat berdaya (*empowering*) dan menciptakan demokrasi dalam pemerintahannya, seperti yang dikatakan Cleveland (dalam Keban, 2008: 16) bahwa "peran pemerintah dan birokrasinya sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi." Bahkan menurut gagasan Rondinelli (2007)² peran pemerintah (termasuk pemda) harus diarahkan pada upaya untuk melayani masyarakat guna mencapai *democratic governance* yang antara lain dilakukan dengan pendekatan

2. Rondinelli (2007) dalam tulisannya "Governments Serving People: The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance" dalam *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens* mengatakan bahwa disamping partisipasi dan pemberdayaan adalah cara yang dilakukan untuk mencapai *democratic governance*, hal-hal berikut juga menjadi perhatian, yakni inovasi, penerapan prinsip-prinsip *good governance*, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi-institusi publik, pengembangan kapasitas, desentralisasi pemberian pelayanan dan kemitraan sektor publik dan swasta.

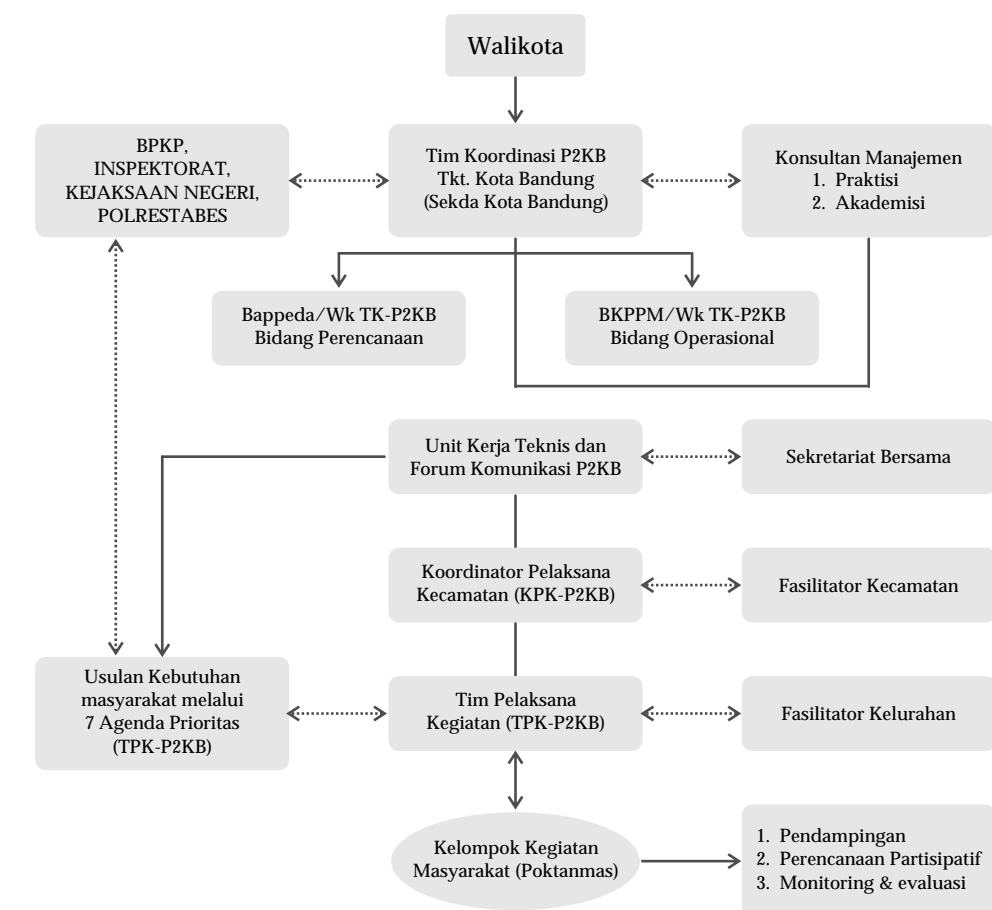


partisipatif dan pemberdayaan bagi masyarakat.

Melalui kondisi yang demikian itu maka pemerintah daerah dan birokrasinya akan lebih terarah pada tugas utamanya melaksanakan tanggungjawab untuk melayani dan memberdayakan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah daerah dan birokrasinya akan menjadi lebih terfokus, dan pada akhirnya bermuara pada terciptanya pemerintahan daerah yang efektif dan efisien serta berkinerja lebih baik. Bahkan lebih daripada itu, bahwa melalui cara atau pendekatan yang melibatkan secara aktif berbagai *stakeholders*, terutama masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, dapat dipastikan bahwa warga masyarakat menjadi merasa "dimanusiakan" atau dihargai sehingga pemerintah daerah dan birokrasinya akan benar-benar menjadi milik warga masyarakat. Hal tersebut senada dengan pemikiran Denhardt dan Denhardt (2003) yang mengatakan bahwa "...with the citizens at the forefront, the emphasis should not be placed on either steering or rowing the governmental boat, but rather on building public institutions marked by integrity and responsiveness." Yang dimaknai bahwa dengan menempatkan warga masyarakat di posisi paling depan, berarti bahwa beban pada pemerintah

(termasuk pemda) akan berkurang untuk mengarahkan atau menjalankan sendiri tugas-tugas pemerintahan, melainkan diletakkan pada upaya membangun institusi publik yang sarat dengan nilai integritas dan responsivitas. Artinya bahwa begitu pentingnya posisi warga masyarakat maka sudah menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk meletakkan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan bukan sebagai obyek semata, tetapi sebagai subyek yang berada di baris depan untuk mengarahkan dan menjalankan berbagai aktivitas pemerintahan, termasuk dalam proses pembangunan. Pada konteks ini, terkait dengan P2KB melalui pendekatan yang berbasis pada masyarakat, telah menunjukkan kepada kita bahwa prinsip yang dikemukakan oleh Denhardt (2003) tersebut sekurang-kurangnya telah mulai diaplikasikan oleh Pemda Kota Bandung. Tapi pertanyaan lanjutannya adalah sejauhmana kedudukan dan peran Lurah dan Camat dalam bingkai prinsip tersebut, dalam kerangka pendekatan pembangunan yang berbasis masyarakat?

Untuk melihat hal tersebut, maka ada beberapa aspek yang dapat dijelaskan sebagai dasar



Gambar 2 : Struktur Pelaksana P2KB
Sumber: Pedoman Umum Program P2KB



Selain sebagai fasilitator, peran Lurah dan Camat adalah sebagai evaluator, yakni melakukan tindakan mengevaluasi dan memonitoring segala aktivitas terkait dengan perencanaan dan pelaksanaan Program P2KB. Kedua peran tersebut akan dilaksanakan dengan baik jika pemerintah Kota Bandung secara tegas dan jelas menempatkan tugas dan kewenangan yang seharusnya Lurah dan Camat akan jalankan terkait dengan Program P2KB. Karena secara teoritis, peran sebuah organisasi dan/atau individu dalam organisasi sangat tergantung pada, banyak dan jelasnya kewenangan yang diberikan, sumber daya yang diberikan, selain kualitas dari individu dan/atau organisasi bersangkutan.

Selain aspek normatif yang mengatur tugas, kewenangan, dan peran dari Lurah dan Camat, aspek lain agar terwujudnya partisipasi masyarakat yang memadai dalam proses pembangunan program P2KB, maka dibutuhkan pula suatu kondisi yang kondusif untuk tumbuhnya partisipasi masyarakat tersebut. Jika kondisi ini tidak ada maka dapat dipastikan bahwa peran serta masyarakat dalam pembangunan atau pembangunan yang berbasis masyarakat di tingkat kelurahan itu hanya sebagai sebuah utopia saja. Dalam pemikiran Honadle dan VanSant (1985) dalam bukunya "Implementation for Sustainability Lesson from Integrated Rural Development" kondisi yang kondusif yang dimaksud, ditinjau dari sudut administrasi publik adalah mencakup manajemen partisipatif dan reorientasi birokrasi.

Tentang dua hal tersebut dijelaskan sebagai berikut, bahwa pengalaman di beberapa negara sedang berkembang, hambatan dalam bidang administrasi dan manajemen pembangunan desa (atau kelurahan) adalah efektivitas keterlibatan masyarakat dalam aktivitas pembangunan dan partisipasi dalam menarik manfaat hasil-hasil pembangunan. Hambatan-hambatan tersebut terkait dengan faktor institusional dan kelayakan rencana program, yang di antara keduanya saling berhubungan. Faktor-faktor institusional yang penting antara lain kapasitas administrasi, akses dari institusi lokal kepada birokrasi di tingkat daerah untuk memperhatikan kepentingan lapisan bawah dan kemampuan birokrasi untuk menanggapi kepentingan berbagai lapisan masyarakat.

Adapun reorientasi birokrasi dalam konteks ini diperlukan guna meningkatkan kemauan dan kemampuan aparat birokrasi untuk memberikan tanggapan bagi kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini juga diperlukan reorientasi birokrasi bahwa

birokrasi sebenarnya lebih berfungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (bukan kepada penguasa dan duit). Dengan demikian, karena masyarakat adalah pihak yang dilayani maka tidak mungkin aparat birokrasi memandangnya sebagai pihak yang secara hierarki lebih rendah. Apabila hal tersebut dapat dilakukan, maka arus informasi dua arah menjadi memegang peranan penting, sehingga kepentingan dan permasalahan masyarakat dapat teraktualisasikan dalam setiap keputusan yang diambil. Untuk sampai pada titik tersebut memerlukan proses, dan di beberapa negara sering merupakan kombinasi antara melakukan reorientasi sambil belajar dari pengalaman. Dengan demikian, terwujudnya partisipasi masyarakat yang melembaga tersebut merupakan hasil dari proses belajar bersama melibatkan baik masyarakat sendiri maupun aparat birokrasi, maka sesungguhnya yang paling tepat adalah proses saling belajar. Bukan selamanya masyarakat yang belajar dari aparat birokrasi, tetapi aparat birokrasi pun dapat belajar dari masyarakat. Hal itu hanya mungkin dengan menghapus anggapan teknokratik bahwa aparat birokrasi selalu berposisi sebagai pihak yang paling tahu segalanya.

Selain yang disampaikan di atas, aspek lain yang perlu diperhatikan menyangkut peran Lurah dan Camat dalam Program P2KB ini adalah pemaknaan dan penerapan secara tepat terhadap pendekatan pemberdayaan yang digunakan. Dalam hal ini pemberdayaan bukan berarti Lurah dan Camat melakukan kebijakan-kebijakan operasional yang bersifat charity yang menjebak masyarakat dalam perangkap ketergantungan, tetapi lebih daripada itu, yaitu kebijakan yang bisa membuat masyarakat berdaya yang menuju pada proses kemandirian, baik kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan.

Atas dasar itu, Lurah dan Camat selaku aktor yang memfasilitasi proses pemberdaya dalam Program P2KB, harusnya berupaya memberdayakan masyarakat dalam empat aspek, yakni aspek kognitif, konatif, afektif dan psikomotorik. Aspek kognitif pada hakikatnya merupakan kemampuan berpikir yang dilandasi oleh pengetahuan dan wawasan individu/warga masyarakat dalam rangka mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi. Aspek konatif merupakan suatu sikap perilaku warga masyarakat yang terbentuk yang diarahkan pada perilaku yang sensitif terhadap nilai-nilai pembangunan yang dicanangkan oleh Pemkot Kota Bandung dalam 7 agenda utamanya dan



Tabel 3 : Model *Treatment* untuk Meningkatkan Aspek Afektif, Kognitif, Psikomotorik dan Konatif Masyarakat

	Afeksi	Kognitif	Psikomotorik	Konatif
Sangat rendah	Penyuluhan untuk penyadaran	Tidak berpengetahuan	Pembelajaran untuk pembukaan wawasan	Unskilled Pelatihan untuk ketrampilan dasar Perilaku acuh tak acuh Keteladanan perilaku agen pemberdaya (pemerintah, lurah dan camat)
Rendah	Mobilisasi pada program	Pengetahuan rendah	Pembelajaran untuk peningkatan	Semiskilled (setengah trampil) Pelatihan lanjutan Bersedia ikut serta Motivasi menjadi obyek
Cukup	Motivasi untuk berperan	Cukup	Pilot project	Skilled (trampil) Percobaan/uji coba-uji coba Inisiatif untuk berperan Pilihan-pilihan peran utama
Relatif tinggi	Supporting program	Relatif tinggi	Peluang bagi pemikiran inovatif	Sangat terampil Peluang berkarya inovatif Berperan mandiri Perilaku fasilitasi

Sumber: Sulistiyani: 2004, 86.

pemberdayaan itu sendiri. Aspek afektif merupakan *sense* yang dimiliki oleh warga masyarakat yang diharapkan dapat diintervensi untuk mencapai keberdayaan dalam sikap dan perilaku, sedangkan aspek psikomotorik merupakan kecakapan atau ketrampilan yang dimiliki masyarakat sebagai upaya pendukung masyarakat dalam rangka melakukan aktivitas pembangunan.

Untuk memudahkan pemahaman tersebut, Tabel 3 akan dipaparkan contoh kondisi aspek afektif, kognitif, psikomotorik dan konatif dengan *treatmentnya* yang perlu dilakukan oleh lurah dan camat serta aktor-aktor yang terlibat dalam Program P2KB.

Catatan, bahwa *treatment* yang diberikan harus memperhatikan kondisi masyarakat yang riil di tingkat kelurahan karena pola kejadian atau kasus yang dialami masyarakat tidak selalu berbanding lurus mengikuti tahapan sebagaimana digambarkan di atas. Contohnya mungkin suatu masyarakat di kelurahan tertentu kondisi afeksinya rendah atau pemalas tetapi kondisi psikomotorik atau skillnya bagus, maka kesadaran afeksinya yang harus diintervensi melalui penyuluhan atau motivasi, dan sebagainya, bukan kognitif ataupun konatif misalnya.

Secara umum upaya pemberdayaan masyarakat yang diperankan oleh Lurah dan Camat serta aktor-aktor pemberdaya lainnya harus bertujuan untuk memampukan masyarakat untuk mewujudkan autentisitas, *being for itself*, di mana pengambilan keputusan politik, ekonomi dan kultural berada di tangan warga masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, menurut Burkey (1988) upaya pemberdayaan masyarakat harus mencakup empat dimensi utama, yaitu: pertama, dari segi kemanusiaan (*human*) pemberdayaan harus berawal dari diri anggota masyarakat dan

masyarakat itu sendiri. *Human empowerment*, dalam hal ini merupakan suatu proses dengan mana anggota masyarakat dan masyarakat itu sendiri dapat mengembangkan rasa harga diri (*self respect*), rasa percaya diri (*self confident*), mandiri (*self reliant*), mampu bekerja sama dan bersikap toleran terhadap adanya perbedaan dengan orang lain.

Kedua, dalam dimensi ekonomi, pemberdayaan menyangkut suatu proses dengan mana masyarakat melalui usahanya sendiri maupun bekerjasama dengan orang lain mampu meningkatkan produksinya baik untuk konsumsinya sendiri maupun untuk bertransaksi dengan orang lain. Hal ini menuntut kemampuan untuk menganalisis problema yang dihadapi, mengidentifikasi faktor penyebab, menentukan skala prioritas, dan mengembangkan pengetahuan baru.

Ketiga, dalam dimensi politik, pemberdayaan menyangkut proses peningkatan kesadaran akan kemampuan mereka, akan hak dan kewajibannya dan mampu menggunakan kemampuan dan pengetahuannya untuk mengorganisasikan diri mereka sendiri untuk: (i) berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan pada tingkat lokal terkait program P2KB, (ii) membagi kekuasaan secara demokratis, (iii) mengalokasikan berbagai sumber-sumber komunal secara adil.

Keempat, dalam dimensi sosial, pemberdayaan menyangkut peningkatan kesadaran akan kemampuan mereka dan akan kepentingan mereka bersama, dan menggunakan pengetahuannya untuk mengidentifikasi aspirasi dan kepentingannya, mengambil keputusan bagaimana mengaktualisasikan kepentingan, mengorganisasikan diri mereka dengan bekerjasama dengan anggota masyarakat yang lain, dan memobilisasi sumber daya dan sumber alam mereka untuk dapat memberikan



pelayanan yang sebaik-baiknya bagi anggota masyarakat, di dalam konfigurasi kultur dan sistem kemasyarakatan yang ada.

Pendapat lain dikemukakan oleh Moeljarto Tjokrowinoto (dalam Ujan, 2001: 37) bahwa upaya pemberdayaan yang merupakan prasyarat mutlak bagi upaya penanggulangan masalah-masalah pembangunan di daerah, termasuk kemiskinan adalah suatu upaya yang memiliki tujuan penting, yakni: pertama, menekankan perasaan ketidakberdayaan (impotensi) masyarakat miskin bila berhadapan dengan struktur sosial-politis. Langkah konkritnya adalah meningkatkan kesadaran kritis atas posisinya dalam struktur sosial-politik di mana orang miskin itu tinggal; kedua, setelah kesadaran kritis muncul, upaya-upaya untuk memutuskan hubungan yang bersifat eksploitatif terhadap lapisan orang miskin perlu dilakukan. Hindari rencana atau kegiatan eksploitatif selama proses pemberdayaan berlangsung (artinya, biarkan kesadaran kritis orang miskin muncul dan biarkan pula melakukan reorganisasi dalam rangka meningkatkan produktivitas kerja dan kualitas hidupnya); ketiga, tanamkan rasa persamaan (egalitarian) dan berikan gambaran bahwa kemiskinan bukan merupakan takdir, tetapi sebagai penjelmaan konstruksi sosial; keempat, merealisasi perumusan pembangunan dengan melibatkan masyarakat miskin secara penuh (ini hanya bisa tercapai kalau komunikasi politik antara pemegang kekuasaan dengan kelompok-kelompok dan *person-person* strategis, dalam masyarakat miskin tidak mengalami distorsi); kelima, perlunya pembangunan sosial dan budaya bagi masyarakat miskin (seperti perencanaan hidup, perubahan kebiasaan hidup, peningkatan produktivitas kerja dan kualitas kerja); dan keenam, distribusi infrastruktur pembangunan yang lebih merata.

Untuk maksud-maksud di atas, secara *gradual* Lurah dan Camat harus memosisikan diri sebagai dinamisator, kemudian beranjak dengan melakukan pergeseran secara rasional menuju pada peran katalisator dan secara berangsur-angsur berperan menjadi fasilitator. Dengan begitu secara perlahan dan terencana masyarakat akan berkembang dan memiliki kompetensi yang memadai dan berangsur-angsur pula terjadi pendelegasian kewenangan serta terbentuk kemampuan kontrol dan kemampuan diri dalam pelaksanaan percepatan pembangunan kelurahan yang bermartabat.

Gambaran ideal peran pemberdayaan oleh Lurah dan Camat dalam mengatasi berbagai persoalan pembangunan di daerah, boleh jadi

secara teoritis dan konseptual memungkinkan untuk terjadi, tetapi dalam praktiknya tidak berjalan mulus seperti yang dikonseptualisasikan atau yang diteoritisasikan. Selalu saja ada persoalan yang dihadapi ketika proses pemberdayaan itu dilaksanakan, selain yang disebabkan oleh faktor dari masyarakat atau kelompok sasaran, penyebab yang lain adalah dari aktor pemberdaya itu sendiri yang kurang memiliki kapasitas atau kurangnya pengetahuan yang dimiliki untuk proses pemberdayaan secara utuh.

Keterbatasan itu antara lain keterbatasan kemampuan intelektual, keterbatasan memahami filosofi pemberdayaan atau program yang dicanangkan, keterbatasan kemampuan material, dan keterbatasan pada aspek mental dan sikap. Untuk poin yang terakhir ini, misalnya, para pelaku utama pemberdaya bekerja karena secara kebetulan berada pada posisi jabatan tertentu, seperti sebagai koordinator program, pimpinan program atau proyek pemberdayaan, sehingga keberpihakan pada misi pemberdayaan tidak lebih dari sekedar "proyek" yang lebih mengedepankan konsep. Dikatakan demikian karena dalam proses implementasinya acapkali keberpihakan itu berbalik terjadi kepada dirinya sendiri atau kelompok tertentu di luar sebutan masyarakat atau kelompok sasaran yang mau diberdaya. Konsep-konsep yang baik yang dibuat, hanya sebagai simbol kepentingan administratif semata agar semua pihak yang membaca terenyuh, simpatik, dan memberikan dukungan.

Banyak pihak yang melakukan refleksi terhadap ketidakberhasilan program pembangunan yang berbasis masyarakat dan/atau program pemberdayaan, seperti yang dikemukakan oleh Jamasy (2004), karena para pelaku utama pemberdaya kurang dan tidak mepedulikan amanat untuk berlaku adil dalam prosedural, adil dalam proses pendistribusian hak, serta tidak berkomitmen dalam berperilaku etis. Mereka lebih cenderung mengutamakan kepentingan administratif daripada mengutamakan proses dengan segalauntutannya.

Apabila kondisi seperti itu terus berlangsung dalam program-program pemberdayaan yang diterapkan oleh pemerintah daerah, termasuk dalam Program P2KB ini, maka sudah dapat dipastikan bahwa program P2KB yang dicanangkan pemerintah kota akan mengalami kegagalan dan percepatan pembangunan kelurahan yang bermartabat hanya merupakan utopia belaka. Karena pemberdayaan secara utuh untuk menciptakan suatu proses pembangunan

yang berbasis masyarakat, harus dimulai dari pelaku utamanya, dan tidak hanya terarah pada mereka yang diberdayakan saja.

Untuk itu, menurut Bob Tilden (dalam Jamasy, 2004: 57) Lurah dan Camat juga tenaga pemberdaya lainnya dalam Program P2KB harus memiliki empat sifat utama, yakni: problem solving (terampil memecahkan masalah), sense of community (peduli dan punya keberpihakan kepada masyarakat, khususnya kepada kelompok sasaran), sense of mission (peduli dan punya keberpihakan untuk mengikuti misi pemberdayaan); dan honesty with others and with self (jujur kepada diri sendiri dan kepada masyarakat umumnya). Selain itu diperlukan juga kompetensi sosial bagi Lurah dan Camat, karena mereka akan berhadapan langsung dengan masyarakat.

D. PENUTUP

Demikian sedikit gagasan konseptual dan teoritis terkait dengan pandangan terhadap Peran Lurah dan Camat dalam Pembangunan Berbasis Masyarakat melalui Program Percepatan Pembangunan Kelurahan Bermartabat di Kota Bandung. Kiranya gagasan sederhana ini bisa memberikan sebuah pencerahan dan ide yang solutif untuk membangun Kota Bandung yang Bermartabat, khususnya dalam keberhasilan mewujudkan Kelurahan yang Bermartabat di wilayah pemerintahan Kota Bandung.

Tiada yang abadi di dunia ini, kecuali perubahan itu sendiri, dan Tuhan tidak akan mengubah nasib suatu kaum jika bukan kaum itu sendiri yang mengubahnya. Sekian dan terima kasih.

REFERENSI

- Burkey, Stan. 1988. *People First: A Guide to Self Reliant, Participatory Rural Development*, London & New York, Zed Books.
- Conyers, Diana. 1994. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*. (ed ketiga, terjemahan). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Denhardt, J.V. and R.B.Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving Not Steering*. New York: M.E.Sharpe.
- Honadle George and Jerry VanSant. 1985. *Implementation for Sustainability. Lesson from Integrated Rural Development*. India: Kumarian Press.
- Ife, Jim and Frank Tesoriero. 2008. *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Dalam Sastrawan Manullang, dkk (ed terjemahan). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jamasy, Owin. 2004. *Keadilan, Pemberdayaan dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta Selatan : Blantika.

