

## PENDEKATAN PARTISIPATIF DALAM PEMBANGUNAN PROYEK INFRASTRUKTUR PERDESAAN DI INDONESIA

Andi Asnudin\*

### Abstract

*Rural infrastructure building using participative program is through existing society at the first program. This existing is wished to re- strength social potencies in the society, to create ownership for operational sustainability and infrastructure maintenance as accessibility for supporting economics activity and increasing welfare of society as well as to create employment for society. For the future, participative approach program will be needed some activities including (1) enforcement of unit in society level, (2) encouraging enforcement of social potencies in the society, (3) socialization of program through multi-media, (4) giving reward to destination areas which success like program is done sustainably and can become pilot project.*

**Key words :** *Participative, Infrastructure, Rural*

### Abstrak

Pembangunan infrastruktur perdesaan dengan menggunakan program partisipatif melalui pelibatan masyarakat setempat sejak awal program. Pelibatan tersebut, diharapkan terjadinya penguatan kembali modal-modal sosial yang ada pada masyarakat, menciptakan rasa memiliki demi keberlangsungan operasional dan pemeliharaan infrastruktur sebagai sarana aksesibilitas untuk menunjang kegiatan perekonomian dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat setempat.

Program dengan pendekatan partisipatif untuk masa yang akan datang dibutuhkan beberapa kegiatan awal dan berkelanjutan, antara lain: (1) penguatan kelembagaan di tingkat masyarakat, (2) mendorong penguatan modal-modal sosial yang ada pada masyarakat, dan (3) sosialisasi program dengan menggunakan berbagai media, serta (4) pemberian reward/penghargaan untuk daerah sasaran program yang dianggap berhasil, seperti: alokasi program dilaksanakan secara berkelanjutan (*sustainable*), dan dapat dijadikan *pilot project*.

**Kata Kunci :** Partisipatif, Infrastruktur, Perdesaan

### 1. Pendahuluan

Beberapa negara di belahan dunia telah berhasil dalam pembangunan proyek dengan melibatkan partisipatif masyarakat. Program keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan proyek untuk kepentingan publik yang dilibatkan sejak identifikasi kebutuhan, penetapan skala prioritas, perencanaan dan

desain, serta pelaksanaan dan proses pemeliharaan. Contoh: Afrika Selatan, India dan Senegal berhasil melibatkan masyarakat lokal dalam pengembangan infrastruktur di daerah perdesaan.

Pengalaman pembangunan proyek pada masa orde baru menunjukkan bahwa (1) pembangunan kesejahteraan material, melalui

---

\* Staf Pengajar Jurusan Teknik Sipil Fakultas Teknik Universitas Tadulako, Palu

pertumbuhan ekonomi, akselerasi dan modernisasi, serta trilogi pembangunan, (2) sentralistik, dan (3) pembangunan sektoral, serta (4) peran Pemerintah dominan (sebagai *agent of development*), dan (5) *excessive government* (sifat egois dan ekspansi Pemerintah), dan (5) dominasi penerapan strategi *top-down*. Sementara masa pasca orde baru, yaitu (1) berorientasi pada penerapan prinsip *good governance*, (2) desentralistik, dan (3) berorientasi pada bidang pembangunan, serta (4) adanya upaya pengurangan dominasi peran Pemerintah melalui pelibatan *stakeholders*, dan (5) kombinasi penerapan strategi *top-down* dengan *bottom-up*.

Hasil penelitian Pribadi, S.Krishna., et al (2004) tentang pelibatan masyarakat lokal dalam pengembangan infrastruktur di Nusa Tenggara Timur menunjukkan bahwa pelibatan masyarakat sejak awal perencanaan sampai dengan pemeliharaan masih sangat rendah dan berbagai permasalahan yang dihadapi, antara lain: (1) produktivitas dan kemampuan teknis masyarakat lokal yang rendah, (2) pedoman tentang teknis pelaksanaan dari instansi terkait sangat terbatas, dan (3) proses dan hasil sosialisasi yang tidak optimal.

## **2. Defenisi Partisipatif dan Modal Sosial**

Partisipasi adalah sebuah kata yang sering dipakai dalam konteks pengembangan masyarakat. Pada saat ini kebanyakan program merupakan 'Program Partisipatif'. Namun, arti 'Partisipasi' itu tidak selalu sama dan jelas. Partisipasi mempunyai bermacam-macam arti (spektrum), dari menghadiri dan mendengar pada suatu seminar sampai berperan serta dalam pengambilan keputusan dalam tahap

perencanaan program. Dalam sesi ini diharapkan bahwa perbedaan antara partisipasi 'ikut serta' dan partisipasi 'peran serta' dalam Pemberdayaan menjadi jelas dan diharapkan masyarakat berperan serta, sebagai subyek atau pusat pengembangan (Bappenas, 2005)

Beberapa pendapat tentang definisi partisipasi yang pada dasarnya mempunyai arti yang hampir sama, antara lain berikut ini:

*Upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur dalam keadaan tertentu, oleh berbagai kelompok dan gerakan yang dikesampingkan dari fungsi pengawasan ( Stiefel dan Wolfe, 1994)*

*Suatu proses dimana para pemilik kepentingan (Stakeholders) mempengaruhi dan berbagi pengawasan atas inisiatif dan keputusan pembangunan serta sumber daya yang berdampak pada mereka (World Bank, 1995)*

Jadi partisipatif adalah ikut berperan serta dalam suatu kegiatan, seperti sistem pelaksanaan proyek yang partisipatif adalah suatu sistem pelaksanaan yang memberi kesempatan luas kepada pemangku kepentingan (*Stakeholder*) di luar pemerintahan (masyarakat, kelompok masyarakat, LSM dan swasta) untuk terlibat dalam perumusan, pengambilan keputusan, pengawasan dan pengendalian, serta pelibatan dalam implementasi proyek.

Bentuk bentuk partisipasi disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Bentuk bentuk Partisipasi dan Lingkup Kegiatan

Bentuk Partisipasi	Lingkup Kegiatan
Partisipasi Pasif/Manipulatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi</li> <li>2. Pengumuman sepihak oleh pelaksana proyek</li> <li>3. Informasi yang dipertukarkan terbatas</li> </ol>
Partisipasi dengan Pemberian Informasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dengan cara menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian.</li> <li>2. Masyarakat tidak terlibat dalam proses penyelesaian.</li> <li>3. Hasil tidak dibahas bersama masyarakat.</li> </ol>
Partisipasi Melalui Konsultasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berpartisipasi melalui cara berkonsultasi</li> <li>2. Orang luar membangun pandangan sendiri</li> <li>3. Tidak ada peluang bagi pembuatan keputusan bersama</li> </ol>
Partisipasi untuk insentif material	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dengan cara menyediakan sumber daya</li> <li>2. Tidak dilibatkan dalam proses pembelajaran</li> <li>3. Masyarakat tidak mempunyai andil untuk melanjutkan kegiatan</li> </ol>
Partisipasi Fungsional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membentuk kelompok untuk mencapai tujuan</li> <li>2. Berdasarkan keputusan utama yang disepakati</li> <li>3. Dibantu fasilitator tetapi pada saatnya mampu mandiri</li> </ol>
Partisipasi Interaktif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analisis bersama pada saat perencanaan kegiatan dan pembuatan lembaga sosial atau penguatan kelembagaan</li> <li>2. Melibatkan metodologi interdisipliner</li> <li>3. Masyarakat mempunyai peran kontrol atas keputusan</li> </ol>
Self mobilization (mandiri)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berpartisipasi dengan mengambil inisiatif secara bebas</li> <li>2. Mengembangkan kontak dengan lembaga lain</li> <li>3. Masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumber daya yang ada</li> </ol>

Sumber: Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal, Bappenas (2008)

Pentingnya pertemuan partisipatif secara berkelanjutan agar dapat berbagi informasi untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam memperbaiki kehidupannya. Melalui metode PRA masyarakat dapat melakukan analisis tentang mereka sendiri untuk merencanakan dan mengambil tindakan yang bermanfaat menurut kemampuan mereka (Chambers, 1996).

Partisipasi yang melibatkan pemangku kepentingan sangat terkait dengan modal sosial yang ada pada masyarakat. Beberapa definisi tentang modal sosial yang pada dasarnya mempunyai arti yang hampir sama, antara lain sebagai berikut:

*Modal sosial mengacu pada aspek-aspek utama dari organisasi sosial seperti kepercayaan, norma-norma, dan jaringan-jaringan yang dapat meningkatkan efisiensi dalam suatu masyarakat melalui fasilitasi bagi tindakan-tindakan yang terkoordinasi (Putnam, 1993).*

*Modal sosial berintikan sikap saling percaya, merupakan dimensi budaya dari kehidupan ekonomi, yang sangat menentukan dalam keberhasilan pembangunan ekonomi (Fukuyama, 1995)*

Putnam (1993) bahwa modal sosial merujuk pada nilai dan norma yang dipercayai dan dijalankan oleh sebagian besar anggota masyarakat dalam kehidupan sehari-hari, yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kualitas hidup individu dan keberlangsungan komunitas masyarakat.

Bahkan, berdasarkan banyak pengalaman dalam kerja sosial, menurut Putnam bahwa apa yang dinamakan kerjasama sukarela (kerja

bakti, gotong-royong) lebih mudah terjadi di dalam suatu komunitas yang telah mewarisi sejumlah modal sosial yang substansial dalam bentuk aturan-aturan, pertukaran timbal balik, dan jaringan-jaringan kesepakatan warga.

### **3. Manfaat Partisipatif Pembangunan Proyek Infrastruktur**

Manfaat partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu: (1) mampu merangsang timbulnya swadaya masyarakat yang merupakan dukungan penting dalam pembangunan, (2) mampu meningkatkan motivasi dan keterampilan masyarakat dalam membangun, dan (3) pelaksanaan pembangunan semakin sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, serta (4) jangkauan pembangunan menjadi luas, meskipun dengan dana yang terbatas, dan (5) tidak menciptakan ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah.

Beberapa isu-isu dalam mekanisme partisipatif yang perlu diperhatikan, antara lain (1) membutuhkan waktu yang lebih lama dibanding dengan mekanisme yang tidak partisipatif, (2) ketepatan dalam memilih representasi masyarakat, (3) minoritas harus tetap terlindungi kepentingannya, (4) semakin banyak masyarakat yang terlibat dalam pengambilan keputusan, semakin sulit dalam pengambilan keputusan (Bappenas, 2008)

### **4. Partisipatif Masyarakat Berdasarkan Pada Siklus Proyek Infrastruktur**

Pada umumnya, siklus proyek terdiri atas beberapa rangkaian kegiatan (gambar 1), yaitu: (1) lahirnya suatu gagasan yang muncul dari suatu kebutuhan (*need*), (2) pemikiran kemungkinan kelayakan (*feasibility study*), (3) memutuskan untuk dibangun

dan membuat penjelasan (penjabaran) yang lebih detail tentang rumusan kebutuhan tersebut (*briefing*), menuangkannya dalam bentuk rancangan awal (*preliminary design*), dan rancangan yang lebih detail dan pasti (*detail design*), (4) melakukan persiapan administrasi untuk pelaksanaan pembangunan dengan memilih calon pelaksana (*procurement*), (5) melaksanakan pembangunan di

lokasi yang telah disediakan (*construction*) dan mempersiapkan penggunaan bangunan tersebut (*start up*), (6) bangunan siap digunakan dan dilakukan pemeliharaan (*operation and maintenance*).

Partisipatif masyarakat pada proyek dapat diuraikan berdasarkan tahapan/siklus proyek, yaitu sebagai mana disajikan pada Tabel 2.



Gambar 1. Siklus Proyek

Tabel 2. Partisipasi berdasarkan Tahapan Proyek

Tahapan Proyek	Lingkup Kegiatan Partisipatif
Identifikasi Kebutuhan	Identifikasi kebutuhan dapat dilakukan dengan melakukan musrenbang di tingkat pemangku kepentingan dengan menggunakan skala prioritas
Studi Kelayakan	Partisipasi masyarakat pada proses studi kelayakan diharapkan dapat memberikan kontribusi yang dapat digunakan sebagai informasi/data dalam proses perencanaan sehingga feasibility study yang dilakukan dapat memberikan gambaran dari berbagai aspek (ekonomi, budaya dan sosial, serta teknis)

Tabel 2. Partisipasi berdasarkan Tahapan Proyek (lanjutan)

Tahapan Proyek	Lingkup Kegiatan Partisipatif
Desain dan Perencanaan	Proses untuk menghasilkan rencana yang dilakukan oleh semua pihak yang terkait dengan bidang yang direncanakan secara bersama-sama (partisipatif) dan terbuka, dan juga adalah suatu proses kegiatan yang melibatkan berbagai pihak ( <i>stakeholder</i> ) yang dimulai dari peninjauan kebutuhan / permasalahan dan potensi sampai dengan penentuan dan perumusan tujuan yang diharapkan
Pengadaan Jasa	Proses pengadaan jasa yang melibatkan masyarakat dapat berfungsi sebagai bagian dari panitia pengadaan atau penyedia jasa, serta melakukan monitoring dan evaluasi terhadap proses pelaksanaan tersebut
Pelaksanaan dan Administrasi Kontrak	Pelibatan masyarakat pada proses pelaksanaan dapat berupa sebagai tenaga kerja melalui program padat karya ( <i>labour based</i> ), supplier material dan peralatan, serta mereka dapat langsung melakukan monitoring dan evaluasi terhadap proses pelaksanaan kegiatan tersebut
Penggunaan dan Pemeliharaan	Dengan pelibatan masyarakat dari awal diharapkan dapat menimbulkan rasa memiliki dari masyarakat terhadap infrastruktur yang ada melalui program pemeliharaan yang pembiayaan bersumber dari dana swadaya



Gambar 2 Gotong-Royong Sebagai Modal Sosial Pada Masyarakat

Pelibatan masyarakat dalam pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dapat dilakukan melalui bentuk gotong-royong dengan memanfaatkan kekuatan modal sosial yang ada pada masyarakat (gambar 2). Bentuk gotong-royong sudah jarang dijumpai terutama pada masyarakat di daerah perkotaan.

### **5. Bentuk Kontrak Melibatkan Masyarakat**

Kontrak yang melibatkan masyarakat (*community contract*) merupakan pendekatan yang paling sering digunakan untuk pekerjaan infrastruktur yang umumnya manfaat maupun hasil akhir dari pekerjaan tersebut hanya untuk kelompok terbatas seperti penduduk desa. Dalam metode ini partisipasi penduduk lokal, yang nantinya akan menjadi pengguna, sangat diperlukan dalam setiap tahapan proyek, dari pengembangan konsep, perencanaan, hingga pelaksanaan pekerjaan.

Bentuk-bentuk kontrak yang melibatkan masyarakat adalah sebagai berikut:

- 1) Kontrak tenaga kerja (*only of contract*), masyarakat sebagai tenaga kerja dalam pelaksanaan pekerjaan.
- 2) Kontrak tenaga kerja dan material, masyarakat bertanggungjawab terhadap ketersediaan material dan tenaga kerja.
- 3) Kontrak penuh/swakelola (*full contract*), masyarakat sebagai pekerja, serta penyedia material dan peralatan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan pekerjaan, dan pemeliharaan.

Pada prakteknya seringkali metode ini tidak melibatkan kontraktor (swakelola oleh masyarakat). Pekerjaan dilaksanakan oleh masyarakat yang umumnya tidak mempunyai

pengalaman di bidang konstruksi sehingga akan memerlukan bimbingan teknis dan manajerial.

Keuntungan kontrak yang melibatkan masyarakat, yaitu: (1) meningkatkan akses masyarakat ke keuntungan proyek, (2) meningkatkan motivasi masyarakat, (3) meningkatkan perasaan memiliki masyarakat, dan (4) adanya transfer keahlian, serta (5) meningkatkan kemampuan lembaga lokal, dan (6) proporsi terbesar keuntungan proyek langsung diterima oleh target yang tepat.

### **6. Potret Partisipatif Masyarakat Pada Pembangunan Proyek Infrastruktur Publik di Indonesia**

Sejak tahun 1995 pelaksanaan proyek yang menggunakan pendekatan partisipatif dengan pelibatan masyarakat setempat telah dijalankan, seperti: Proyek Program Pengembangan Desa Tertinggal (P3DT) dan Proyek Jaring Pengaman Sosial di awal krisis pada tahun 1997, serta saat ini, berbagai Program Nasional, seperti: Program Nasional Pembangunan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri), hanya hasilnya belum optimal. Beberapa permasalahan yang timbul, antara lain, yaitu

- (1) Beberapa program tanpa pelibatan masyarakat sejak dari awal program (tahap identifikasi kebutuhan).
- (2) Informasi yang dijadikan dasar seringkali dilaksanakan hanya berdasarkan suatu survey atau penelitian formal yang dilakukan oleh petugas lembaga.
- (3) Penjarangan informasi (yang terlalu akademis) seringkali terlampau diwarnai oleh wawasan, pikiran dan pandangan dalam perencanaan, sehingga hasilnya tidak lagi relevan dengan keberadaan masyarakat

- serta nilai terapannya sangat kurang, dengan sendirinya program yang disusun berdasarkan perencanaan tersebut akan berangkat dari asumsi yang keliru, sehingga programnya tidak menyentuh kebutuhan-kebutuhan yang sesungguhnya dirasakan oleh masyarakat.
- (4) Pola pikir (*main set*) masyarakat yang menganggap bahwa semua pembiayaan untuk infrastruktur publik (pembangunan dan pemeliharaan) menjadi tanggung jawab pemerintah.
  - (5) Beberapa program yang menggunakan desain proyek yang tidak sesuai dengan kemampuan masyarakat (keterampilan dan keahlian), sehingga partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan proyek tidak optimal, serta produktivitas sangat rendah dengan pelibatan masyarakat sebagai pekerja
  - (6) Proyek pembangunan infrastruktur perdesaan akan semakin efektif dalam mendorong pembangunan masyarakat dan wilayah pedesaan, manakala diikuti dengan program penguatan kelembagaan masyarakat dan peningkatan ekonomi rakyat untuk mendorong kesejahteraan. Termasuk mulai memperhatikan program infrastruktur lingkungan di masyarakat (pengolahan limbah, perlindungan sumber air, dll)
  - (7) Tujuan menciptakan *local good governance* (transparansi, akuntabilitas, dll) yang mendasari prinsip pengelolaan proyek belum cukup optimal tercapai. Namun sebagai sesuatu yang baru, upaya untuk program tersebut cukup positif dalam kerangka membangun proses belajar.
  - (8) Praktek *local governance* justru telah berlangsung di tingkat masyarakat sekalipun dalam bentuk yang sederhana dan skala kecil, seperti: akses anggota masyarakat pada pembukuan Organisasi Masyarakat Setempat (OMS) sebagai pelaksana proyek di tingkat desa dan informasi tentang pekerjaan proyek.
  - (9) Proyek infrastruktur perdesaan sekalipun cukup fungsional dan masyarakat puas dengan kinerja teknisnya, namun masih rendah tingkat keberlanjutannya. Karena itu, dibutuhkan fokus perhatian proyek pada masa yang akan datang untuk meningkatkan aspek pengorganisasian masyarakat, transparansi, dan akuntabel, serta berkelanjutan.
- ## 7. Kesimpulan dan Saran
- ### 7.1 Kesimpulan
- Pembangunan infrastruktur perdesaan dengan menggunakan pendekatan program partisipatif masyarakat setempat akan efektif dalam mendorong ketersediaan infrastruktur sebagai sarana aksesibilitas untuk menunjang kegiatan perekonomian dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat setempat, dan menimbulkan rasa memiliki dikalangan masyarakat sehingga pemeliharaan infrastruktur di masa yang akan datang dapat menggunakan dana-dana swadaya atau modal sosial yang ada pada masyarakat.
- ### 7.2 Saran
- Program dengan pendekatan partisipatif untuk masa yang akan datang dibutuhkan beberapa kegiatan awal dan dilaksanakan

secara berkelanjutan, antara lain: (1) penguatan kelembagaan di tingkat masyarakat, (2) mendorong penguatan modal-Modal sosial yang ada pada masyarakat, dan (3) sosialisasi program dengan menggunakan berbagai media, serta (4) pemberian penghargaan (*reward*) untuk daerah sasaran program yang dianggap berhasil, seperti: alokasi program dilaksanakan secara berkelanjutan (*sustainable*) di daerah yang dianggap berhasil, dan dapat dijadikan proyek percontohan (*pilot project*).

Advisory Support, Information Services and Training (ASIST – AP). International Labour Organization (ILO).

LP3ES, 2007 " Temuan-Temuan Pokok Studi Evaluasi Program Pengembangan Masyarakat Di Bidang Infrastruktur Perdesaan".

## 8. Daftar Pustaka

Andi Asnudin, 2004, "Tinjauan Proses Pengadaan kontraktor skala kecil dalam Rangka Pengembangan Infrastruktur Perdesaan", Institut Teknologi Bandung, Bandung

-----, 2005, "Manajemen Proyek Konstruksi", UNTAD Press-Palu.

-----, 2009, "Kualitas Pembangunan Infrastruktur Perdesaan dengan Pelibatan Masyarakat Setempat" Jurnal SMARTEK. Vol.4.No.2. Mei 2006. Fakultas Teknik, Universitas Tadulako.

Anonim, "Kajian Keadaan Pedesaan Secara Partisipatif". DPID.

Anonim, "Perencanaan Partisipatif Pada Tingkat Lapangan". DPID.

Departemen Pekerjaan Umum, 2009, Kebijakan Teknis Pembangunan Infrastruktur Perdesaan dan Perkotaan berbasis Pemberdayaan Masyarakat.

Johannessen Bjorn, 2000. "Contracts Management", *Labour Based Road Construction Works*,