

**PROGRAM PEMBANGUNAN PARTISIPATIF DAN DAMPAKNYA
TERHADAP PEMBERDAYAAN MASYARAKAT**

Endah Tri Anomsari dan Rodlial Ramdhan Tackbir Abubakar

STIA Lembaga Administrasi Negara Bandung, Indonesia

endah.anomsari@stialanbandung.ac.id

Abstract

Using a descriptive-qualitative approach, this study is an analysis on participation in the Development Innovation and Regional Empowerment Program (PIPPK). The research aims to describe the level of participation and its relation to community empowerment. According to data gathered in Bandung, participation has been taken place, even though its level can be expanded further in the future. Community participation in PIPPK also cannot bring empowerment instantly. PIPPK has encouraged empowerment in terms of capability expansion, but it has not brought changes in opportunity structure. There are two main factors which leads to the results, those are: (1) that empowerment is complex, multidimensional, and continuous so that it is challenging to explore to what extent empowerment has progressed and (2) that the participation of people in PIPPK is restricted to the program implementation and not yet reflect the citizen power.

Keyword: *development, empowerment, and, participatory approach*

Abstrak

Menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, tulisan ini merupakan telaah tentang partisipasi masyarakat Kota Bandung dalam Program Inovasi Pembangunan dan Pengembangan Kewilayahan (PIPPK). Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan level partisipasi masyarakat dalam PIPPK dan kaitan partisipasi tersebut terhadap pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan data yang diperoleh di Kota Bandung, partisipasi masyarakat sudah terjadi, meskipun levelnya masih bisa ditingkatkan lagi pada masa mendatang. Partisipasi masyarakat dalam PIPPK juga tidak bisa secara otomatis mewujudkan pemberdayaan masyarakat. PIPPK telah mendorong terwujudnya pemberdayaan dalam artian peningkatan kapabilitas, tetapi belum berdampak besar terhadap pemberdayaan sebagai penyediaan opportunity structure. Ada dua faktor penting yang tampak dari inefisiensi partisipasi dalam mewujudkan pemberdayaan, yaitu: (1) pemberdayaan merupakan hal yang kompleks, multidimensional, dan berkesinambungan sehingga tidak mudah untuk melihat sejauh mana pemberdayaan dapat diwujudkan dan (2) partisipasi masyarakat yang masih terbatas pada implementasi kebijakan dan belum menunjukkan peningkatan kekuasaan masyarakat.

Kata Kunci: pembangunan, pemberdayaan, dan pendekatan partisipatif

PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat bukanlah hal baru di dalam program pembangunan, baik di dunia maupun Indonesia. Popularitas partisipasi dalam pembangunan meningkat dan menyebar di banyak negara sejak adanya Konsensus Washington yang melibatkan organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa, Bank Dunia, dan International Monetary Fund (lihat Williamson, 2004). Keterlibatan masyarakat dianggap mampu mendorong keberhasilan suatu program dalam mencapai tujuan, salah satunya adalah mewujudkan pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan dan partisipasi sering disebutkan bersama di dalam literatur. Misalnya dalam Eyben and Napier-Moore (2008) disebutkan bahwa pemberdayaan merupakan proses untuk mendorong kaum miskin dan termarginalkan untuk berpartisipasi dalam mengontrol institusi yang memengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi merupakan cara untuk memberi kaum miskin, yang menjadi target program pembangunan, kesempatan untuk bersuara (Hickey, 2005). Karena itu, partisipasi dan pemberdayaan dianggap saling

melengkapi. Program pemberdayaan tanpa partisipasi dipersepsikan sebagai ‘janji kosong’, sedangkan partisipasi tanpa semangat untuk mewujudkan pemberdayaan dapat digunakan sebagai alat untuk mempertahankan relasi kekuasaan tidak seimbang dalam program pembangunan ortodoks (Cornwall and Brock, 2005).

Dengan adanya justifikasi moral dan intelektual terhadap partisipasi masyarakat (Kliksberg, 2000), program pembangunan di dunia dan Indonesia banyak menggunakan pendekatan partisipatif. Lembaga internasional seperti World Bank dan Perserikatan Bangsa-Bangsa gencar menyuarakan keterlibatan masyarakat dalam program pembangunan, misalnya yang dilakukan World Health Organization (WHO) dalam pembangunan dan aksesibilitas layanan kesehatan yang dilakukannya. Sementara di Indonesia, di level nasional terdapat kebijakan pembangunan partisipatif seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dan kebijakan dana desa.

PIPPK dilaksanakan dengan konsep pengembangan kewilayahan di Kota Bandung, supaya pembangunan dapat merata di seluruh wilayah Kota

Bandung karena dana PIPPK dibagikan sama rata di masing-masing RW yang ada di Kota Bandung. Konsep pengembangan wilayah dikembangkan dari kebutuhan suatu daerah untuk meningkatkan fungsi dan perannya dalam menata kehidupan sosial, ekonomi, budaya, pendidikan dan kesehatan masyarakat.

Dengan berjalannya program ini, masyarakat dapat membangun dan mengembangkan wilayahnya sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Setiap lembaga masyarakat bergerak proaktif, semua lembaga masyarakat menjadi sadar dan terberdayakan untuk membangun wilayahnya sendiri dan menciptakan lingkungan masyarakat yang madani. Selain itu, masyarakat di setiap wilayah juga dirangsang untuk merancang program-program kemasyarakatan guna membangun wilayahnya sendiri dan menanggulangi permasalahan yang timbul di dalam. Menggunakan PIPPK Kota Bandung sebagai lokus analisis, tulisan ini merupakan eksplorasi kualitatif tentang sejauh mana masyarakat di Bandung berpartisipasi dalam PIPPK dan bagaimana dampaknya terhadap pemberdayaan masyarakat. Merujuk pada pendekatan kapabilitas (*capability*

approach) yang banyak dikembangkan oleh Sen dan Nussbaum, pemberdayaan di sini dilihat sebagai upaya *expansion of agency* dan dibagi ke dalam dua aspek utama, yaitu: peningkatan kapabilitas dan pengadaan *opportunity of structure*. Apakah level partisipasi masyarakat di PIPPK dapat mencapai atau berpotensi untuk mencapai derajat pemberdayaan yang diinginkan adalah titik fokus dalam telaah ini.

Konsep partisipasi menjadi semakin populer dalam bidang pembangunan sejak tahun 1990-an dan menjadi bagian dari konsep pembangunan ‘ortodoks’ sejak saat itu (Cooke and Kothari, 2001; Cornwall and Brock, 2005; Gaventa and Cornwall, 2006). Yang dimaksud pembangunan ortodoks adalah konsep atau desain pembangunan yang bersifat umum dan diterima secara luas, misalnya yang dikeluarkan oleh organisasi internasional seperti PBB dan World Bank, untuk kemudian diadopsi oleh banyak negara di dunia. Contohnya adalah program Millenium Development Goals (MDGs) dan Sustainable Development Goals (SDGs). Penerapan partisipasi dalam pembangunan mainstream tidak mendapatkan banyak kendala, salah

satu sebabnya adalah adanya pandangan bahwa partisipasi adalah sesuatu yang baik (Cleaver, 1999) terutama untuk partisipan program pembangunan. Partisipasi dianggap sebagai alat untuk memberikan orang miskin dan termarginalkan ruang untuk bersuara, sekaligus sebagai respons terhadap desain pembangunan mainstream yang bersifat *top-down* (Hickey, 2005). Partisipasi pun digunakan sebagai sebuah pendekatan terhadap pembangunan, lebih dikenal sebagai pendekatan partisipatif (*participatory approach*). Menurut Mansuri and Rao (2012), keterlibatan masyarakat dapat meningkatkan keberlanjutan sumber daya dan kualitas infrastruktur pembangunan.

Meskipun partisipasi dianggap sebagai hal baik, pendekatan partisipatif dalam pembangunan juga mendapat kritik tajam dari akademisi karena inefisiensinya (lihat Cornwall and Brock, 2005; Hickey and Mohan, 2005). Partisipasi yang dilakukan dalam pembangunan ortodoks seringkali terbatas pada pendekatan partisipatif. Pendekatan tersebut bertujuan untuk mencapai target yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan yang bersifat teknokratis. Keterlibatan masyarakat

masih terbatas pada kegiatan yang bersifat praktikal dan teknikal (Cleaver, 1999) dan belum menyentuh esensinya sebagai bagian dari hak warga negara (*citizenship right*). *Citizenship* yang dimaksud adalah serangkaian praktik—sosial, politik, budaya—yang menunjukkan bahwa seseorang adalah anggota dari suatu masyarakat (Hickey and Mohan, 2005) sehingga ia berhak untuk bersuara dan terlibat dalam pengambilan keputusan menyangkut dengan hajat hidup masyarakat. Pendekatan partisipatif, di sisi lain, terbatas pada pencapaian tujuan program, tetapi masih gagal dalam mewujudkan perubahan sosial yang lebih berarti bagi kesejahteraan masyarakat (Cooke and Kothari, 2001).

Untuk mengetahui sejauh mana partisipasi dilakukan, pada tahun 1969 Arnstein telah memperkenalkan tangga partisipasi. Terdapat delapan level atau ‘anak tangga’ partisipasi, mulai dari yang terbawah adalah manipulasi (*manipulation*), terapi (*therapy*), menginformasikan (*informing*), konsultasi (*consultation*), mendiamkan (*placation*), kerjasama (*partnership*), kekuasaan yang didelegasikan (*delegated power*), dan kontrol warga negara (*citizen control*) (Arnstein, 1969).

Lebih jauh, Arnstein menggolongkan level manipulasi dan terapi sebagai nonpartisipasi (*non-participation*), yang berarti belum adanya partisipasi masyarakat. Level informasi, konsultasi, dan *placation* merupakan derajat tokenisme yang berarti ada keterlibatan masyarakat, tetapi keterlibatan tersebut baru sebatas formalitas dan partisipasinya pun sangat terbatas. Pada level atasnya, terdapat derajat kekuasaan warga negara (*citizen power*) yang meliputi tahapan *partnership*, *delegated power*, dan *citizen control*. Pada level kekuasaan warga negara, partisipasi terjadi dalam ruang politik yang diciptakan oleh masyarakat (*created space*), yaitu suatu ruang yang memiliki “kesempatan, momen dan saluran bagi warga negara untuk mengembangkan potensi dalam memengaruhi kebijakan, diskursus, keputusan, dan hubungan yang memengaruhi hidup dan kepentingan mereka” (Gaventa, 2006, p. 26). Sementara pendekatan partisipatif dalam pembangunan tidak terjadi dalam ruang yang diperjuangkan dan diciptakan sendiri oleh masyarakat sendiri, melainkan dalam *invited space* (dikenal juga sebagai *induced space*), yaitu ruang partisipasi masyarakat yang

disediakan oleh pemegang otoritas baik pemerintah maupun organisasi pembangunan internasional (Gaventa, 2006). Perbedaan ruang partisipasi juga membawa perbedaan karakter dan tujuan yang akan dicapai, dengan *invited space* lebih banyak berfokus pada tujuan yang dimiliki pemegang otoritas daripada tujuan dan kepentingan masyarakat sendiri.

Partisipasi juga dapat dilihat efektivitasnya menggunakan serangkaian kriteria seperti representasi, transparansi, aksesibilitas sumber daya, definisi tugas, konsensus, kepercayaan, dan kriteria lain yang dinilai signifikan dalam menentukan kualitas partisipasi (selengkapnya dapat dilihat dalam Brown and Chin, 2013). Selain itu, keberhasilan partisipasi juga dapat dilihat berdasarkan hasilnya, misalnya terhadap pemberdayaan ataupun kesejahteraan masyarakat. Hubungan antara partisipasi dengan pemberdayaan itulah yang menjadi titik fokus dalam tulisan ini.

Pembangunan dan pemberdayaan adalah dua hal yang sering disebutkan secara bersamaan, baik dalam literatur maupun kebijakan. Keduanya merupakan konsep yang kompleks, tidak memiliki definisi tunggal, dan

sering dianggap membingungkan (Eyben and Napier-Moore, 2008; Drydyk, 2013). Secara ideal, pembangunan dapat dilihat sebagai merupakan upaya untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik bagi setiap orang (Peet and Hartwick, 2015), sementara akademisi Indonesia, Soetomo (2009) berpendapat bahwa pembangunan masyarakat dapat dilihat proses perubahan, pemanfaatan sumber daya, pengembangan kapasitas, dan proses yang multiaspek. Pandangan Soetomo senada dengan akademisi lain yang berpendapat bahwa pembangunan terkait erat dengan proses perubahan (sosial) dan bersifat multidimensional (lihat Kilby, 2012; Jacoby and Kothari, 2014).

Sebagai bagian dari proses pembangunan, pemberdayaan menurut pandangan Freire adalah proses “*conscientization*” atau menyadarkan individu, kelompok, dan kelas atas realita hidup yang mereka hadapi dan menantang pihak yang memegang kekuasaan untuk mengubah realita tersebut sehingga menjadi lebih menguntungkan bagi individu, kelompok, atau kelas tersebut (dalam Craig and Mayo, 1995). Jackson (1994) memiliki definisi hampir mirip, yaitu

pemberdayaan sebagai proses individu atau kelompok yang tidak berdaya (*powerless*) mendapatkan kesadaran akan dinamika kekuasaan yang menyangkut kepentingan mereka, kemudian mengembangkan kapabilitas untuk melatih kemampuan mereka mengontrol kehidupan sendiri dengan tetap menghormati hak orang lain (dalam Ibrahim and Alkire, 2007). Singkatnya, pemberdayaan dapat dilihat sebagai proses penyadaran masyarakat akan realita yang mereka hadapi dan meningkatkan kapabilitas mereka untuk bisa membawa perubahan terhadap realita tersebut.

Untuk bisa menghasilkan perubahan, individu atau kelompok harus melakukan perluasan agensi (*expansion of agency*). Agensi yang dimaksud di sini adalah “kemampuan individu atau kelompok untuk berpikir dan bertindak berdasarkan kepentingan mereka, dan struktur seperti institusi formal dan informal, aturan, norma dan kepercayaan yang memungkinkan atau membatasi pikiran dan perbuatan” (Pettit, 2012, p. 2). Perluasan agensi, menurut pendekatan kapabilitas, berarti adanya kebebasan bagi individu atau kelompok untuk mencapai apa yang dianggap bernilai, sekaligus

membangun *opportunity structure*, yaitu struktur yang memungkinkan adanya kesempatan bagi individu atau kelompok untuk mendapatkan apa yang dianggap bernilai (Sen, 1999). Untuk membangun struktur tersebut, pemberdayaan harus mampu membawa perubahan berarti dalam kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan hukum (Cooke and Kothari, 2001; Pettit, 2012) dan menantang relasi kuasa tidak seimbang yang ada di dalam masyarakat (Hayward, 2000; Bonner, 2010). Relasi kuasa ini tidak terhindarkan di dalam pembahasan tentang pemberdayaan karena pemberdayaan juga bersifat relasional (Drydyk, 2013). Untuk membuat perubahan, individu atau kelompok akan terus terhubung dengan kekuasaan yang dimiliki pihak lain. Hanya dengan menentang kekuasaan pihak lain, individu atau kelompok dapat memberdayakan diri atau kelompok mereka. Itulah yang membuat pemberdayaan bersifat politis dan untuk menilainya, dapat digunakan setidaknya empat kriteria, yaitu: pilihan (*choice*), kontrol (*control*), perubahan (*change*), dan keterikatan komunal (*communal belonging*) (Ibrahim and Alkire, 2007).

METODE

Tulisan ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan Program Inovasi Pembangunan dan Pengembangan Kewilayahan (PIPPK) sebagai fokus dan Kota Bandung sebagai lokus. Metode kualitatif ini dipilih karena lebih bisa menjelaskan fenomena sosial yang diamati, yaitu partisipasi masyarakat Bandung dalam PIPPK. Data penelitian didapatkan melalui wawancara dengan masyarakat dan Pemerintah Kota Bandung. Data juga didapatkan dari dokumen resmi dari pemerintah dan hasil dokumentasi masyarakat, berita di media massa, dan literatur relevan di bidang pembangunan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) merupakan program pemerintah Kota Bandung yang berlaku sejak dikeluarkannya Peraturan Walikota Bandung Nomor 436 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Bandung Nomor 281 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan Kota Bandung. Pembuatan program tersebut

didorong oleh adanya kesadaran pemerintah Kota Bandung tentang pentingnya penyelenggaraan pembangunan terintegrasi yang melibatkan masyarakat lokal. PIPPK adalah cara mereka untuk melibatkan masyarakat di dalam proses pembangunan karena pemerintah beranggapan bahwa perubahan yang dinamis di dalam masyarakat hanya bisa dicapai dengan keterlibatan masyarakat secara langsung. Selanjutnya, untuk mengkomodasi implementasi PIPPK di wilayah Bandung, program tersebut kemudian dimasukkan ke dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2014 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung tahun 2013-2018. Adanya aturan tersebut, PIPPK telah diimplementasikan di setiap kelurahan di Bandung.

Adapun sasaran wilayah dari Kebijakan PIPPK yaitu 1.584 RW, 151 PKK Kelurahan, 151 Karang Taruna Kelurahan, dan 151 LPM Kelurahan yang tersebar di 30 Kecamatan di Kota Bandung. Pembiayaan PIPPK bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD) Kota Bandung yang tersedia sebesar Rp 100.000.000,00 (Seratus juta rupiah)

untuk masing-masing RW, PKK, Karang Taruna, dan LPM se-Kota Bandung. Untuk mendapatkan pendanaan dari PIPPK, masyarakat tidak bisa mengajukan proposal secara langsung secara individual, melainkan secara kolektif melalui RW, PKK, Karang Taruna, dan LPM di kelurahannya. Menurut Petunjuk Teknis PIPPK yang dilampirkan dalam Peraturan Walikota Bandung No. 436 Tahun 2015, mekanisme PIPPK yang melibatkan masyarakat hanya melibatkan tiga tahap kegiatan, yaitu sebagai berikut:

1. Diseminasi, Sosialisasi, dan Pelatihan Pendamping PIPPK

Pada tahap ini, pemerintah melalui pendamping PIPPK melakukan diseminasi dan sosialisasi kepada RW, PKK, Karang Taruna, dan LPM. Dalam tahapan ini, masyarakat berperan sebagai penerima informasi terkait PIPPK, baik dari segi konsep dan tujuan program sampai pada teknis pelaksanaannya.

2. Penyusunan Proposal Realisasi PIPPK

Keterlibatan masyarakat Bandung dalam PIPPK yang kedua adalah dalam proses penyusunan proposal

kegiatan. Setelah mereka mendapat informasi dari pendamping PIPPK, mereka didampingi dalam proses penyusunan proposal. Proposal ditujukan kepada Camat sebagai penanggung jawab anggaran melalui lurah sebagai kuasa pengguna anggaran.

3. Pelaksanaan, Monitoring, Penyusunan Laporan, dan Evaluasi Kegiatan PIPPK

Meskipun tampaknya mencakup keseluruhan proses pembangunan, keterlibatan masyarakat dari pelaksanaan sampai evaluasi hanya mencakup kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri. Artinya, masyarakat belum sepenuhnya memiliki akses untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kebijakan PIPPK secara umum.

Sementara untuk ruang lingkup PIPPK, pemerintah Kota Bandung menetapkan beberapa bidang pembangunan yang bisa mendapatkan pendanaan PIPPK. Ruang lingkup kegiatan RW meliputi pembangunan infrastruktur, sosial kemasyarakatan, penguatan kelembagaan RW, fasilitas pelaksanaan ketertiban, kebersihan, dan keindahan lingkungan RW, serta

pemberdayaan dan ekonomi lokal. Ruang lingkup kegiatan PKK tidak jauh berbeda, di antaranya ada penguatan kelembagaan, pembangunan fasilitas, dan pengadaan kegiatan Pokja PKK seperti pendidikan dan kesehatan. Karang Taruna dapat mengajukan proposal di bidang penguatan kelembagaan, olahraga, kesenian, pengabdian masyarakat, kesejahteraan sosial, dan ekonomi kreatif. Sementara untuk LPM, ruang lingkup PIPPK meliputi penguatan kelembagaan, koordinasi proses pembangunan, dan monitoring dan evaluasi pembangunan.

Partisipasi Masyarakat dalam PIPPK

PIPPK merupakan program yang sejak awal memang didesain untuk melibatkan masyarakat dalam pelaksanaannya. Tidak akan ada kegiatan PIPPK di suatu kelurahan tanpa adanya inisiatif masyarakat kelurahan bersangkutan untuk mengajukan proposal kegiatan dan mengimplementasikan PIPPK. Kalau dilihat dari penyerapan anggarannya, partisipasi masyarakat Bandung di PIPPK cukup tinggi. Selama tiga tahun penyelenggaraan PIPPK, penyerapan anggarannya dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Rekapitulasi Realisasi PIPPK
Kota Bandung Tahun 2015, 2016, dan
2017

No.	Tahun	Pagu (Miliar)	Realisasi (Miliar)	Persentase (%)
1	2015	228,7	213,5	93,39
2	2016	207,9	199,8	96,11
3	2017	196,3	189,6	95,66

Sumber: Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Kota Bandung. Diolah sendiri, 2018

Dari anggaran yang terserap untuk realisasi program, terlihat bahwa PIPPK memiliki persentase yang cukup tinggi selama tiga tahun terakhir, yaitu di atas 93,39% pada tahun pertama, kemudian meningkat menjadi 96,11% dan 95,66% pada tahun 2016 dan 2017. Angka tersebut menunjukkan bahwa hanya ada kurang dari 7% RW, PKK, Karang Taruna, dan LPM yang tidak berpartisipasi dalam PIPPK pada tahun 2015, 2016, dan 2017. Namun, partisipasi masyarakat tidak seharusnya hanya dilihat dari data statistik yang menunjukkan hasil akhir, melainkan harus dilihat partisipasi dalam prosesnya.

Melalui PIPPK, keterlibatan masyarakat terjadi dalam beberapa tahap pembangunan. Pertama, mereka berpartisipasi dalam penyusunan proposal pembangunan. Kegiatan yang diusulkan dalam proposal merupakan usulan masyarakat sendiri dan masih

termasuk dalam ruang lingkup PIPPK. Masyarakat membahas usulan kegiatan atau inovasi melalui Musrembang yang diadakan setiap tahun dan pertemuan-pertemuan lain di tingkat kelurahan. Melalui pertemuan tersebut, masyarakat membahas ide-ide terkait dengan perbaikan kondisi masyarakat dan memilih ide yang bisa ditindaklanjuti menjadi usulan kegiatan PIPPK. Kedua, masyarakat terlibat aktif dalam penyusunan usulan kegiatan. Merupakan program yang bersifat tidak wajib (tidak ada hukuman bagi masyarakat yang tidak berpartisipasi), masyarakat memiliki pilihan untuk mengajukan usulan kegiatan atau tidak. Apabila mereka membuat proposal, mereka telah membuat pilihan untuk berpartisipasi dalam PIPPK. Ketiga, partisipasi masyarakat terjadi ketika usulan PIPPK telah disetujui oleh pemerintah dan didanai. Masyarakat berperan sebagai pelaksana program pembangunan yang telah mereka susun sendiri sebelumnya. Dalam proses pelaksanaannya, masyarakat juga bertindak sebagai pengawas jalannya program (*auto-monitoring*). Apabila program telah selesai dilaksanakan, partisipasi masyarakat diperlukan dalam wujud yang keempat, yaitu melakukan

evaluasi dan menuliskan laporan pelaksanaan kegiatan PIPPK.

Jika dihubungkan dengan tangga partisipasi Arnstein (1969), partisipasi masyarakat Kota Bandung dalam PIPPK berada dalam tahap token yang memiliki rentang dari penyebaran informasi (*informing*), konsultasi (*consultation*), dan mediamkan (*placation*). Penyebaran informasi sudah ada dalam PIPPK, di antaranya dalam bentuk sosialisasi dari pemerintah kota kepada perwakilan masyarakat. Selanjutnya, perwakilan masyarakat yang biasanya adalah perangkat RW, PKK, Karang Taruna, dan LPM menyampaikan informasi terkait PIPPK kepada masyarakat di kelurahannya. Penyebaran informasi terkait PIPPK sudah cukup baik, terbukti dengan banyaknya desa dan kelurahan yang berpartisipasi dalam PIPPK sejak tahun pertama. Namun, penyebaran informasi dalam PIPPK lebih banyak berlangsung satu arah dari atas (pemerintah) ke bawah (masyarakat). Timbal balik dari masyarakat kepada pemerintah masih kurang sehingga tidak ada perubahan berarti dalam desain dan mekanisme PIPPK setelah tiga tahun dilaksanakan.

Partisipasi token menurut Arnstein juga ditandai dengan adanya konsultasi, baik antara pemerintah dengan masyarakat ataupun dalam internal masyarakat sendiri. Keberadaan konsultasi ditandai dengan adanya pendampingan penyusunan dan pelaksanaan kegiatan oleh petugas pemerintah. Selain itu, konsultasi antaranggota masyarakat yang terlibat dalam PIPPK terjadi melalui kegiatan-kegiatan kemasyarakatan seperti rapat, pertemuan, diskusi, dan sosialisasi. Kegiatan tersebut, menurut Arnstein, termasuk ke dalam konsultasi yang khas terjadi dalam partisipasi token. Dalam tangga Arnstein, ada juga yang namanya *placation* yang menurut Arnstein ditandai dengan dipilihnya beberapa orang dari masyarakat miskin sebagai bagian dari autoritas. Hal ini belum tampak jelas dalam penyelenggaraan PIPPK. Penyelenggara PIPPK dari pihak pemerintah merupakan perangkat kelurahan dan kecamatan, bukan merupakan warga masyarakat yang sengaja ditunjuk untuk menjadi pengurus PIPPK. Selanjutnya, setingkat di atas *placation* dalam tangga partisipasi Arnstein, terdapat level kerjasama. Terbangunnya kerjasama antarmasyarakat merupakan salah satu

tanda bahwa partisipasi masyarakat telah mencapai level peningkatan kekuasaan masyarakat sipil. Pemerintah dan masyarakat berbagi kewenangan untuk melakukan perencanaan dan membuat keputusan. Level ini belum tercapai dalam PIPPK karena partisipasi masyarakat masih terbatas pada penyelenggaraan kegiatan, sementara kewenangan untuk mengambil keputusan, dan pembuatan aturan masih milik pemerintah kota. Dengan kata lain, partisipasi masyarakat dalam PIPPK adalah sebagai pelaksana saja.

Level partisipasi masyarakat Bandung di PIPPK, jika diukur menggunakan tangga Arnstein, hasilnya menunjukkan bahwa partisipasi di Bandung belum maksimal. Hal ini tidaklah mengejutkan mengingat bahwa PIPPK merupakan program pemerintah, bukan program pembangunan yang diinisiasi, direncanakan, dan dikelola sendiri oleh masyarakat (*citizen-led development*). Dengan kata lain, partisipasi dalam PIPPK sejak awal berada dalam ruang yang disediakan oleh pemerintah. Keterlibatan masyarakat lokal merupakan bagian dari pendekatan partisipatif yang digunakan oleh PIPPK, bukan partisipasi dalam arti yang lebih 'radikal' sebagai bentuk

kekuasaan masyarakat. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah bagaimana partisipasi masyarakat, yang secara ideal dianggap berdampak positif terhadap pemberdayaan masyarakat, bisa benar-benar mendorong pemberdayaan apabila levelnya partisipasinya sendiri belum maksimal. Selengkapnya tentang partisipasi dan dampaknya terhadap pemberdayaan dibahas dalam bagian selanjutnya.

Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan merupakan sesuatu yang kompleks dan multidimensional, tetapi menggunakan pendekatan kapabilitas, pemberdayaan dapat dilihat melalui dua hal, yaitu: perluasan agensi dan perubahan struktur yang memberikan peluang kepada masyarakat untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Perluasan agensi terkait tidak hanya dengan kesejahteraan (*well-being*), tetapi juga kebebasan mereka untuk meraih apa yang dianggap bernilai (Sen, 1999). Untuk mendapatkan kebebasan tersebut, dibutuhkan juga adanya pilihan (*choice*) dan kontrol (*control*) yang merupakan kriteria penting dalam melihat pemberdayaan (Ibrahim and Alkire, 2007), sementara penyediaan

opportunity structure membutuhkan adanya kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan perubahan terhadap institusi formal dan informal.

Dalam konteks partisipasi masyarakat di PIPPK, tampaknya partisipasi masyarakat lebih banyak berdampak terhadap pemberdayaan dalam arti perluasan agensi, khususnya yang terkait dengan kapabilitas, tidak hanya tentang *well-being* (kesejahteraan). *Well-being* yang dimaksud di sini, mengikuti pendekatan kapabilitas Sen, tidak sekadar kesejahteraan ekonomi saja. Kesejahteraan tadinya banyak dilihat dari sudut pandang ekonomi seperti Pendapatan Domestik Bruto (PDB) dan pendapatan per kapita. Namun, kesejahteraan tidak dapat diukur menggunakan skala ekonomi saja karena peningkatan kondisi ekonomi seperti PDB dan PPK tidak secara otomatis meningkatkan kapabilitas masyarakat (Robeyns, 2005). Kesejahteraan yang dimaksud adalah serangkaian fungsi (*functionings*, terdiri dari *beings* dan *doings*) yang bisa dicapai dan seseorang disebut mendapatkan peningkatan kapabilitas apabila memiliki kesempatan nyata

untuk mencapai serangkaian fungsi tersebut (Alkire, 2015).

Dampak partisipasi masyarakat dalam PIPPK terhadap peningkatan kesejahteraan, terutama dari aspek pembangunan fisik. Hal tersebut terlihat dari data realisasi PIPPK tahun 2015 yang didapatkan dari Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Kota Bandung. Pada tahun tersebut, penyerapan anggaran PIPPK yang tertinggi adalah 43,44% untuk program kebersihan, 35,61% untuk infrastruktur, dan 15,87% untuk fasilitas lembaga kemasyarakatan. Pada tahun 2016 dan 2017, prioritas penyerapan anggaran PIPPK tertinggi adalah infrastruktur yaitu sebesar 49% dan 52,56% secara berurutan. Infrastruktur yang dibangun meliputi, di antaranya, jalan lingkungan, perbaikan Mandi Cuci Kakus (MCK) umum, perbaikan saluran air, pemeliharaan taman lingkungan, dan pembuatan sumur resapan air. Infrastruktur ini merupakan bagian dari kebutuhan dasar masyarakat yang berkaitan langsung dengan perwujudan kesejahteraan warga. Kesejahteraan ini merupakan sesuatu yang harus ada di dalam masyarakat yang berdaya.

Selain berdampak terhadap hal mendasar dalam pembangunan seperti infrastruktur umum, partisipasi masyarakat dalam PIPPK juga memberi masyarakat kesempatan untuk melakukan pengembangan diri. Hal ini terjadi karena pendanaan PIPPK dapat digunakan untuk memfasilitasi kegiatan sosial kemasyarakatan. Kegiatan yang dilakukan bervariasi, di antaranya kegiatan keagamaan, sosialisasi, dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Kegiatan sosial kemasyarakatan penting bagi pemberdayaan. Melalui kegiatan tersebut, anggota masyarakat dapat saling menyebarkan informasi penting yang bermanfaat bagi peningkatan pengetahuan. Kegiatan tersebut bisa menjadi sarana untuk meningkatkan kesadaran (*conscientization*) masyarakat akan kehidupan bermasyarakatnya, termasuk terkait tujuan ideal yang bisa dicapai terkait dengan kesejahteraan mereka. Dengan adanya kesadaran dan pengetahuan yang didapat, masyarakat dapat memperkuat kontrol dan memperbanyak pilihan yang mereka miliki dalam kehidupan. Namun, dampak kegiatan kemasyarakatan dan inovasi pembangunan terhadap

perluasan agensi di level individual tergantung pada individu itu sendiri. Selain itu, partisipasi masyarakat dilakukan secara representatif atau melalui perwakilan seperti ketua dan perangkat RW atau pengurus PKK, Karang Taruna, dan LPM. Dengan tipe partisipasi yang representatif, secara otomatis ada anggota masyarakat yang belum terlibat secara aktif di dalam PIPPK dan akibatnya, pembentukan kesadaran serta peningkatan pengetahuan dan kemampuan tidak memiliki dampak yang sama terhadap semua anggota masyarakat.

Dampak partisipasi di atas merupakan pemberdayaan dalam level individual dan lebih terkait dengan kesejahteraan dan peningkatan kesadaran. Selanjutnya dalam kaitannya dengan pemberdayaan komunal, yaitu di level masyarakat, pemberdayaan secara ideal harus meliputi adanya perubahan struktur sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Berkaitan dengan pemberdayaan pada level komunitas (*community empowerment*), partisipasi dalam PIPPK bermanfaat dalam memunculkan rasa keterikatan komunal (*community belonging*). Dengan adanya rasa 'memiliki', anggota masyarakat merasa perlu untuk bekerja bersama

dalam rangka mewujudkan tujuan bersama, yaitu mewujudkan masyarakat yang lebih sejahtera. PIPPK merupakan program yang membantu meningkatkan rasa keterikatan komunal ini, terutama ketika dana PIPPK digunakan untuk aktivitas-aktivitas yang melibatkan masyarakat luas, baik sebagai peserta (seperti dalam pelatihan atau kegiatan keagamaan) maupun sebagai penerima (seperti dalam pembangunan infrastruktur).

Agar partisipasi benar-benar membawa dampak yang lebih mendalam terhadap pemberdayaan masyarakat, dibutuhkan adanya perubahan struktur di dalam masyarakat. Tujuan perubahan struktur ini adalah untuk mendorong agar anggota masyarakat memiliki kesempatan berkembang. Misalnya, dalam struktur ekonomi, masyarakat perlu membuat perubahan yang memungkinkan bagi anggota masyarakat yang berminat untuk berwirausaha dan mengembangkan potensi bisnisnya. Dampak yang berupa perubahan seperti ini belum tampak jelas di Bandung dan ada dua hal yang menjadi penyebab utamanya, yaitu: (1) perubahan struktur atau institusi membutuhkan proses panjang dan waktu yang lama sehingga

lebih sulit untuk diamati dan (2) partisipasi masyarakat dalam PIPPK belum menunjukkan kekuatan masyarakat sipil, melainkan terbatas pada partisipasi di ruang yang sudah disediakan oleh pemerintah, sehingga tujuan yang dicapai lebih berfokus pada penyelenggaraan PIPPK, belum sepenuhnya menyentuh perubahan sosial dan ekonomi yang lebih luas.

Dari paparan di atas, dapat digarisbawahi bahwa partisipasi masyarakat di PIPPK memang masih menunjukkan tanda-tanda level partisipasi token yang belum sepenuhnya menunjukkan pemberdayaan masyarakat. Hal tersebut dapat dimengerti mengingat partisipasi yang lebih luas membutuhkan ruang politik yang lebih progresif dan proses pemberdayaan yang terjadi pun harus menyentuh perubahan struktur di dalam masyarakat. Proses tersebut membutuhkan waktu yang lebih lama untuk bisa menunjukkan hasil yang jauh lebih berarti. Namun, meskipun masih membutuhkan pengembangan lebih jauh, partisipasi mereka dalam PIPPK membawa dampak baik dalam mewujudkan *well-being* yang menjadi salah satu aspek penting dalam pemberdayaan. Dampak paling jelas

terlihat melalui hasil pembangunan infrastruktur umum yang mendorong terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Penyelenggaraan kegiatan PIPPK, khususnya yang berbentuk kegiatan sosial kemasyarakatan dan keagamaan, juga bermanfaat dalam meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan kehidupan diri dan masyarakatnya. Dengan adanya kesadaran tersebut, masyarakat dapat bersama-sama membentuk kondisi lebih baik yang mereka cita-citakan. Pemahaman akan nilai-nilai sosial dan kebudayaan juga dapat *community belonging* yang bisa mendorong individu untuk saling bekerja sama mewujudkan masyarakat yang lebih berdaya. Partisipasi masyarakat dalam PIPPK bisa menjadi sarana bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka sekaligus menjadi sarana untuk berlatih berorganisasi dan berkoordinasi mengelola kegiatan. Melalui kegiatan PIPPK, masyarakat Bandung dapat berlatih untuk meningkatkan kapasitas.

SIMPULAN

Partisipasi masyarakat Bandung dalam PIPPK masih terbatas pada partisipasi sebagai pelaksana program. Dalam tangga partisipasi Arnstein, level

yang dicapai dalam PIPPK adalah partisipasi token. Karena partisipasi tersebut belum menyentuh level di atasnya, yaitu kekuatan warga negara, dan ruangnya pun disediakan oleh pemerintah kota bukan oleh diinisiasi oleh masyarakat sendiri, dampaknya terhadap perwujudan pemberdayaan pun terbatas. Partisipasi masyarakat dalam PIPPK lebih banyak berdampak pada peningkatan kesejahteraan (*well-being*) dan belum menyentuh perubahan yang lebih luas dalam rangka menyediakan *opportunity structure* yang menyediakan dan mengakomodasi kesempatan bagi anggota masyarakat untuk menjadi semakin maju.

Selanjutnya, untuk semakin memberdayakan masyarakat, pemerintah seharusnya tidak hanya melibatkan masyarakat sebagai pelaksana PIPPK, tetapi juga memberi ruang bagi masyarakat untuk melakukan inovasi sendiri tanpa perlu dibatasi oleh petunjuk teknis. Untuk bisa melakukan hal tersebut, masyarakat membutuhkan modal sosial yang baik dan untuk mewujudkannya, anggota masyarakat perlu untuk bersatu dalam mewujudkan kepentingan bersama. Akan lebih baik lagi apabila masyarakat memiliki inisiatif sendiri dalam

penyelenggaraan pembangunan, tanpa perlu menunggu adanya program ataupun dorongan dari pemerintah, sehingga partisipasi yang dilakukan berada dalam ruang yang diciptakan oleh masyarakat sendiri dan sebagai hasilnya, program pembangunan pun diinisiasi, direncanakan, dan dilaksanakan oleh masyarakat sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S. (2015) *The Capability Approach and Well-Being Measurement for Public Policy*. 49. The University of Oxford. doi:10.1093/oxfordhb/9780199325818.013.18.
- Arnstein, S. R. (1969) 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35(4), pp.216–224. doi:10.1080/01944366908977225.
- Bonner, C. (2010) 'Domestic Workers Around the World: Organising for Empowerment', *Paper presented at the Social Law Project Conference, Exploited, Undervalued – and Essential: The Plight of Domestic Workers*, (7–9 May), pp. 1–23.
- Brown, G. and Chin, S. Y. W. (2013) 'Assessing the Effectiveness of Public Participation in Neighbourhood Planning', *Planning Practice and Research*, 28(5), pp.563–588. doi:10.1080/02697459.2013.820037.
- Cleaver, F. (1999) 'Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development', *Journal of International Development*, 11, pp. 597–612. doi: 10.1002/(SICI)1099-1328(199906)11:4<597::AID-JID610>3.0.CO; 2-Q.
- Cooke, B. and Kothari, U. (2001) *Participation: the new tyranny?* Zed Books.
- Cornwall, A. and Brock, K. (2005) 'What do buzzwords do for development policy? A critical look at "participation", "empowerment" and "poverty reduction"', *Third World Quarterly*, 26(7), pp. 1043–1060. doi: 10.1080/01436590500235603.
- Craig, G. and Mayo, M. (1995) *Community empowerment: a reader in participation and development*. Zed Books.
- Drydyk, J. (2013) 'Empowerment, agency, and power', *Journal of Global Ethics*, 9(3), pp. 249–262. doi: 10.1080/17449626.2013.818374.
- Eyben, R. and Napier-Moore, R. (2008) 'Pathways of Women's Empowerment: What are we Learning? Conference 20-24 January 2008', *Pathways of Women's Empowerment: What are we Learning?*, (January), pp. 1–36.
- Gaventa, J. (2006) 'Finding the Spaces for Changes: A Power Analysis', *IDS Bulletin*, 37(6), pp. 23–33. doi: 10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x.
- Gaventa, J. and Cornwall, A. (2006) 'Challenging the boundaries of the possible: Participation, knowledge and power', *IDS*

- Bulletin*, 37(6), pp. 122–128. doi: 10.1111/j.1759-5436.2006.tb00329.x.
- Hayward, C. R. (2000) 'Introduction', *De-Facing Power*, pp. 1–10. doi: 10.1017/CBO9780511490255.
- Hickey, S. (2005) 'Relocating Participation within a Radical Politics of Development - Hickey - 2005 - Development and Change - Wiley Online Library', *Development and change*, 36(2004), pp. 237–262. doi: 10.1111/j.0012-155X.2005.00410.x.
- Hickey, S. and Mohan, G. (2005) 'Relocating Participation within a Radical Politics of Development', *Development and change*, 36(2004), pp. 237–262. doi: 10.1111/j.0012-155X.2005.00410.x.
- Ibrahim, S. and Alkire, S. (2007) 'Agency and empowerment: A proposal for internationally comparable indicators', *Oxford Development Studies*, 35(4), pp. 379–403. doi: 10.1080/13600810701701897.
- Jacoby, T. and Kothari, U. (2014) 'Introduction: Bringing social theory back into issues of development', *Progress in Development Studies*, 14(3), pp. 215–220. doi: 10.1177/1464993414521337.
- Kilby, P. (2012) 'The changing development landscape in the first decade of the 21st century and its implications for development studies', *Third World Quarterly*, 33(6), pp. 1001–1017. doi: 10.1080/01436597.2012.681494.
- Kliksberg, B. (2000) 'Six unconventional theses about participation', *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), pp. 161–174. doi: 10.1177/0020852300661012.
- Mansuri, G. and Rao, V. (2012) *Localizing Development: does Participation work?* Washington DC. doi: 10.1093/her/cys027.
- Peet, R. and Hartwick, E. R. (Elaine R. (no date) *Theories of development: contentions, arguments, alternatives*.
- Pettit, J. (2012) 'Empowerment and Participation: bridging the gap between understanding and practice', *The UNDESA Expert Group Meeting on Promoting people's empowerment in achieving poverty eradication, social integration and productive and decent work for all*, p. 10. Available at: www.ids.ac.uk.
- Robeyns, I. (2005) 'Assessing Global Poverty and Inequality: Income, Resources, and Capabilities', *Metaphilosophy*, 36(January), pp. 29–47.
- Sen, A. K. (1999) *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Soetomo, 1946- (2009) *Pembangunan masyarakat: merangkai sebuah kerangka*. Pustaka Pelajar.
- Tanaka, K., Davidson, L. and Craig, T. J. (2018) 'Sense of clubhouse community belonging and empowerment', *International Journal of Social Psychiatry*, 64(3), pp. 276–285. doi: 10.1177/0020764018759134.
- Williamson, J. (2004) 'The Washington Consensus as Policy Prescription for Development', *Practitioners of Development*, (2002).