

PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM PEMBANGUNAN BERBASIS PARTISIPASI

*Khumaidi Sadjuri**

Abstract: The process of empowerment of women involves several components but the most responsible and the key is the women themselves. Instruments or other dimensions that are beyond the individual merely as a facilitator and motivator of the process of empowerment of women. In addition, women's empowerment process also involves the social climate or atmosphere that occurs in society, and environmental conditions within and outside the community who become the object of women's empowerment. Therefore, the approach made possible the participation of women could participate actively involved in development. The assumption is that knowing the needs of women, resources and problems that exist in women is the women themselves. So women have a very large contribution to development of successfully.

Kata Kunci : Perempuan, Partisipasi dan Pembangunan

PENDAHULUAN

Pembangunan pada hakekatnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia yang dilakukan secara terencana dan berkesinambungan. Sebagai sebuah proses peningkatan kualitas hidup manusia, pembangunan adalah konteks dimana kebijakan beroperasi. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pembangunan perlu diimplementasikan kedalam berbagai program pembangunan yang dapat secara langsung menyentuh masyarakat. Untuk melakukan pembangunan yang lebih efektif masyarakat perlu memahami sejarah masa lampau. Bung Karno pernah menganjurkan belajar dari sejarah yang berarti tidak mengulangi kesalahan-kesalahan dimasa lampau dalam melakukan pembangunan dan memeliharanya (Partowidagdo, 2004).

Selama masa orde baru, harapan yang besar dari masyarakat desa untuk dapat membangun desanya berdasarkan kemampuan dan kehendak sendiri ternyata dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan. Ini disebabkan oleh pola pendekatan sentralistik (*top-down*) yang penuh nuansa *uniformitas* (keseragaman) yang dikembangkan. Pemerintah kurang memberi keleluasaan (*local discretion*) kepada masyarakat untuk menentukan kebijakan pembangunan bagi desanya sendiri, sehingga mematikan inisiatif serta kreatifitas dari masyarakat, dan pada gilirannya memunculkan tradisi “menunggu”. Kondisi yang ada tersebut semakin parah ketika kewenangan yang diberikan kepada desa selama ini “untuk mengatur rumah tangganya sendiri”, tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan. Akibatnya, yang terjadi bukan terciptanya kemandirian suatu desa, tetapi justru ketergantungan desa terhadap Pemerintah.

Belajar dari fenomena tersebut maka selanjutnya terjadi perubahan paradigma dalam pembangunan desa, seiring diterbitkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Konsep otonomi desa yang tertuang di dalamnya memberikan kedudukan yang kuat bagi desa dan masyarakatnya untuk melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhannya, dimana partisipasi masyarakat dalam kegiatan program pembangunan secara bertahap telah bergeser mengarah kepada partisipasi aktif yang memungkinkan masyarakat dapat berpartisipasi secara keseluruhan (*participatory development*), sejak dari (a) prakarsa (dari

*. Lulusan S2 Ilmu Pemerintahan UNIBRAW Malang dan Staf Pengajar Pada Balai Besar Kemendagri PMD Malang

masyarakat), (b) perencanaan, pelaksanaan, dan pengendaliannya (oleh masyarakat), hingga ke alokasi manfaatnya (untuk masyarakat).

Namun demikian, bukanlah hal yang mudah untuk membawa suatu program pembangunan kepada masyarakat desa, mengingat banyak dilema yang terlibat dalam proses pembangunan. Salah satu dilema yang seringkali timbul dalam proses pembangunan adalah kurangnya kemampuan dan pengetahuan sumberdaya manusia serta tidak dilibatkannya masyarakat secara menyeluruh termasuk kaum perempuan.

Kegagalan pembangunan untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia dan atau negara-negara berkembang karena pembangunan yang dilaksanakannya kurang memperhatikan partisipasi masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Korten dalam Priyono dan Pranaka (1996), bahwa pembangunan tersebut kurang memberikan kesempatan kepada rakyat miskin untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut pemilihan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Upaya memberdayakan orang miskin untuk dapat mandiri, baik dalam pengertian ekonomi, budaya dan politik merupakan hakekat utama dalam penanggulangan kemiskinan. Kemampuan masyarakat untuk mewujudkan dan mempengaruhi arah serta pelaksanaan suatu program ditentukan dengan mengandalkan kemampuan yang dimilikinya sehingga pemberdayaan (*empowerment*) merupakan jiwa partisipasi yang sifatnya aktif dan kreatif. Selama ini, pemberdayaan merupakan *the missing ingredient* dalam mewujudkan partisipasi masyarakat yang aktif dan kreatif.

Pemberdayaan perempuan disini dilakukan dengan memberi motivasi, pola pendampingan usaha, pelatihan keterampilan, penyuluhan kewirausahaan, membekali perempuan sehingga dapat bekerja, berusaha dan dapat memiliki penghasilan. Pemberdayaan perempuan memiliki misi utama mengembangkan kemandirian, keswadayaan terhadap sumberdaya internal lingkungan yang tersedia agar terhindar dari ketidaktahuan, kemiskinan, keterbelakangan, kelemahan fisik, kerentanan dan kedalam perangkap kemiskinan yang mematikan peluang hidup masyarakat miskin (Chambers, 1983).

Konsekuensi pelaksanaan pembangunan sangat memerlukan dukungan, tidak saja dalam bentuk akumulasi dana dan investasi dalam jumlah optimal (terutama untuk mengejar pertumbuhan) tapi juga ketersediaan sumber daya manusia andal yang pada dasarnya menjadi 'subjek' pembangunan itu sendiri. Salah satu aspek sumber daya manusia andal yang dimaksud adalah keberadaan dan peran perempuan. Keterlibatan dan kontribusi positif peran perempuan dalam pembangunan sudah tidak diragukan lagi. Bahkan, pembangunan di negara maju keterlibatan mereka yaitu kaum perempuan relatif seimbang dibanding kaum pria.

Salah satu program pembangunan yang bertujuan mengentaskan kemiskinan masyarakat desa yang tercipta dari hasil kesepakatan pemerintah dengan Bank Dunia melalui Loan Agreement No. 4330-IND – dan hingga saat ini dilakukan adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Untuk mencapai keberhasilan program ini sangat diperlukan partisipasi seluruh komponen pembangunan utamanya masyarakat desa itu sendiri secara menyeluruh. Program pengembangan kecamatan merupakan salah satu program pemberdayaan masyarakat yang mempunyai suatu ciri khas tersendiri yaitu adanya keterlibatan perempuan secara langsung dalam setiap proses kegiatan dalam program tersebut mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai kepada pelestarian.

Tetapi didalam pelaksanaannya keterlibatan perempuan secara langsung masih belum sesuai dengan harapan, dimana keterlibatan perempuan hanya untuk memenuhi aturan yang telah ditetapkan oleh program pengembangan kecamatan dimana setiap pelaksanaan kegiatan harus ada keterlibatan dari perempuan. Dan didalam pelaksanaan program tersebut dominansi kaum laki-laki masih tampak mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelestarian kegiatan. Kenyataan tersebut membuat kaum perempuan tidak dapat berpartisipasi dalam memberi sumbang saran dan pendapat dalam menentukan arah pembangunan desa, atau dengan kata lain, hal ini menunjukkan kaum perempuan tidak berdaya dalam mengakses program-program pembangunan yang ada di desa. Hal tersebut berdampak langsung kepada tidak terakomodirnya kepentingan kaum perempuan yang menyentuh kebutuhan mereka.

PEMBAHASAN

A. Pembangunan: Suatu Konsep

Pembangunan secara umum dapat diartikan sebagai usaha untuk meningkatkan kehidupan masyarakat kearah yang lebih baik. Ndraha (1985) menyatakan bahwa pembangunan (*development*) adalah segala upaya untuk mewujudkan perubahan sosial, besar-besaran dari suatu keadaan yang lebih baik. Korten (1998), mendefinisikan pembangunan sebagai proses dimana anggota-anggota suatu masyarakat meningkatkan kapasitas perorangan dan institusional mereka untuk memobilisasi dan mengelola sumberdaya untuk menghasilkan perbaikan-perbaikan yang berkelanjutan dalam kualitas hidup sesuai dengan aspirasi mereka sendiri.

Selain itu, Goulet dalam kajian tentang etika dan falsafah pembangunan dalam Saiful, (2000) menguraikan bahwa proses pembangunan harus menghasilkan solidaritas baru yang mengakar ke bawah. Selanjutnya dikatakan bahwa pembangunan juga harus memperhatikan keragaman budaya, lingkungan serta menjunjung tinggi martabat dan kebebasan manusia, dan nilai-nilai masyarakat serta memanfaatkan potensi yang dimiliki oleh masyarakat.

Keraf dalam Susanto, (2003) mengatakan bahwa ada tiga prinsip utama menuju keberhasilan pembangunan berkelanjutan, yaitu: pertama, prinsip demokrasi, prinsip ini menjamin agar pembangunan dilaksanakan sebagai perwujudan kehendak bersama seluruh rakyat. Kedua, prinsip keadilan, prinsip ini menjamin bahwa semua orang dan kelompok masyarakat memperoleh peluang yang sama untuk ikut dalam proses pembangunan dan kegiatan-kegiatan produktif serta ikut dalam menikmati hasil pembangunan. Ketiga, prinsip berkelanjutan, prinsip ini mengharuskan kita untuk merancang agenda pembangunan dalam dimensi visioner, melihat dampak pembangunan baik positif maupun negatif dalam segala aspeknya tidak hanya dalam dimensi jangka pendek.

Dengan melihat tujuan tersebut dapat dipahami bahwa proses pembangunan harus secara wajar untuk melihat dimensi pembangunan itu sendiri dengan cara berkoordinasi, memadukan, atau mensinkronkan konsep program dengan demikian seluruh program pembangunan yang dilaksanakan benar-benar merupakan jawaban atas kebutuhan yang diharapkan. Oleh karena itu, pelaksanaan program pembangunan lebih bersifat mendorong agar masyarakat lebih banyak berperan, sehingga unsur pemberdayaan serta kemandirian masyarakat diharapkan dapat melahirkan model alternatif program pembangunan berdasarkan musyawarah bersama yang mampu memberikan jaminan bagi penyelesaian permasalahan sosial yang dihadapi.

Peranan masyarakat dalam bentuk partisipasi memungkinkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang berpihak pada masyarakat. Apalagi jika masyarakat dilibatkan dalam perumusan kebijakan, maka rasa tanggung jawab dan rasa memiliki terhadap kebijakan tersebut merupakan tanggung jawab moral yang berimplikasi langsung terhadap pembangunan. Partisipasi masyarakat sampai ke tingkat masyarakat yang paling bawah (*grass root*) baik dalam mengidentifikasi permasalahan, perencanaan dan pengambilan keputusan maupun pelaksanaan tindakan-tindakan merupakan suatu kemampuan yang dapat dijadikan sebagai modal pembangunan sosial.

Selanjutnya Tjokrowinoto, sebagaimana dikutip oleh Supriatna (2000) memberikan makna pembangunan sosial sebagai berikut : Pembangunan sosial sebagai upaya yang terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk berbuat. Pembangunan sosial ini berorientasi pada derivasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia (*peopled-centered development*). Dengan kata lain, pembangunan sosial dalam hal ini adalah menyangkut suatu upaya yang terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensialitas anggota masyarakat dan memobilisasikan antusiasme mereka untuk berpartisipasi secara aktif didalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut dirinya.

Bryan dan White (1987) mengatakan bahwa pembangunan yang "*people centered*" sebagai proses peningkatan kemampuan manusia untuk menentukan nasib dan masa depannya dan ini berarti melibatkan masyarakat secara aktif dalam setiap tahapan proses pembangunan. Untuk itu pembangunan berwawasan

“*people centered*” ini lebih menekankan pada aspek manusianya yang meliputi : (1) aspek *capacity*, dimana membangkitkan kemampuan optimal masyarakat baik individu maupun secara berkelompok untuk melakukan pembangunan. (2). *Equity*, yaitu mendorong tumbuhnya kebersamaan, pemerataan nilai dan kesejahteraan dengan pemerataan hasil-hasil pembangunan. (3). *Empowerment*, memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun secara mandiri dan hidup terus. (4) *Sustainability*, memberikan kemampuan untuk membangun secara mandiri dan hidup terus. (5) *dependence*, yaitu mengurangi ketergantungan masyarakat yang satu dengan lainnya serta menciptakan hubungan yang saling menguntungkan dan saling menghormati.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembangunan yang berwawasan manusia (*community development*) terdapat dua pandangan yaitu *Pertama, production centered development*, yang lebih menempatkan manusia sebagai instrumen atau obyek dalam pembangunan. Dalam hal ini berorientasi kepada produktivitas yang berhubungan dengan kemakmuran yang melimpah atau manusia dipandang sebagai faktor produksi dan mengabaikan manusia lainnya. *Kedua, people centered development* yang lebih menekankan pada pentingnya kemampuan (*empowerment*) manusia yaitu kemampuan manusia untuk mengaktualisasikan segala potensinya sebagai manusia (Korten, 1988 ; Tjokrowinoto, 1996).

B. Partisipasi : Suatu Pendekatan Pembangunan

Peningkatan kesejahteraan umum masyarakat merupakan inti dari sasaran pembangunan. Suatu pembangunan bisa dikatakan berhasil jika mampu mengangkat derajat rakyat sebanyak mungkin pada tatanan kehidupan ekonomi yang lebih baik dan layak (Sumodiningrat, 1999). Strahm (1999) mengatakan bahwa munculnya paradigma pembangunan partisipatoris mengindikasikan adanya dua perspektif sebagai berikut: (a). pelibatan masyarakat setempat dalam pemilihan, perancangan, perencanaan, dan pelaksanaan program atau proyek yang akan mewarnai hidup mereka, sehingga dengan demikian dapat dijamin bahwa persepsi setempat, pola sikap, dan pola berpikir, serta nilai-nilai dan pengetahuannya ikut dipertimbangkan secara penuh dan; (b) membuat umpan balik (*feedback*) yang pada hakekatnya merupakan bagian tak terlepas dari kegiatan pembangunan. Dengan kata lain, pembangunan partisipatoris merupakan pendekatan pembangunan desa yang mulainya dari masyarakat dan berakhirnya di masyarakat. Karenanya, proses partisipasi dalam model pembangunan ini ditandai dengan penggalian prakarsa **dari** masyarakat, dilanjutkan dengan proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan **oleh** masyarakat, dan akhirnya alokasi kemanfaatannya **untuk** masyarakat.

Sutomo (2002) mencoba menggambarkan suasana tentang pendekatan pembangunan partisipatoris ini sebagai berikut : “ *Pendekatan pembangunan partisipatoris harus mulai dengan orang-orang yang paling mengetahui tentang sistem kehidupan mereka sendiri. Pendekatan ini harus menilai dan mengembangkan pengetahuan dan keterampilan mereka dan memberikan sarana yang perlu bagi mereka supaya dapat mengembangkan diri*”. Dari pemikiran tersebut dapat dimaknai bahwa partisipasi yang datang dan merupakan inisiatif masyarakat sendiri merupakan tujuan dalam proses demokrasi. Partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembangunan berdampak positif terhadap pembangunan itu sendiri, karena pembangunan dapat tercapai secara harmonis dan konflik yang terjadi antara kelompok-kelompok sosial dapat diredam melalui pola demokrasi setempat. Lebih lanjut diungkapkan bahwa partisipasi masyarakat sangatlah penting dalam pembangunan, karena salah satu indikator keberhasilan pembangunan adalah adanya partisipasi masyarakat penerima program. Bentuk partisipasi masyarakat penerima program menurut Cohen dan Uphoff dalam Supriatna (2000) terdiri dari partisipasi dalam pengambilan keputusan, implementasi, pemanfaatan dan evaluasi program pembangunan.

Partisipasi masyarakat setempat juga dapat dijadikan sebuah ukuran bagi pembangunan desa, dimana tanpa adanya partisipasi maka jelaslah bahwa pembangunan yang dilaksanakan tersebut bukan pembangunan desa yang sesungguhnya. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan Peter du Sautoy di dalam Ndraha (1990) bahwa partisipasi dapat dianggap sebagai tolok ukur dalam menilai apakah proyek

pembangunan termasuk proyek pembangunan desa atau bukan. Jika masyarakat desa yang bersangkutan tidak berkesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan didesanya, maka pada hakekatnya bukanlah pembangunan desa. Selain itu, partisipasi merupakan alat yang efektif untuk memobilisasi sumberdaya yang dimiliki. Pembangunan yang bersifat positif, apabila ada partisipasi masyarakat setempat, akan membuat dan mengkondisikan masyarakat merasa memiliki dan bertanggung jawab atas keberlanjutan hasil pembangunan tersebut.

Partisipasi masyarakat memiliki arti yang penting dan strategis dalam proses pembangunan. Conyers (1991) mengemukakan pentingnya partisipasi seluruh masyarakat sebagai berikut: pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. Kedua, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Ketiga, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Dengan penjelasan serupa, Tjokroamidjojo (1996) mengatakan bahwa terdapat empat aspek penting dalam partisipasi pembangunan yaitu:

1. Terlibatnya dan ikut sertanya rakyat tersebut sesuai dengan mekanisme proses politik dalam suatu negara tersebut menentukan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah;
2. Meningkatnya artikulasi (kemampuan) untuk merumuskan tujuan-tujuan dan terutama cara-cara merencanakan tujuan yang sebaiknya;
3. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan nyata yang konsisten dengan arah, strategi, dan rencana yang telah ditentukan dalam proses politik dan;
4. Adanya perumusan dan pelaksanaan program-program partisipatif dalam pembangunan yang berencana.

Dengan melihat pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan maka dapat dikatakan bahwa arah dan tujuan pembangunan hendaknya mencerminkan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, dalam proses tersebut dibutuhkan dukungan masyarakat dengan segala sumberdaya yang dimiliki untuk turut menentukan arah dan tujuan yang hendak dicapai. Berkaitan dengan hal ini, Sitanggang (1999) mengatakan bahwa:

1. Manusia, masyarakat, tidak hanya sebagai tujuan tetapi adalah potensi sebagai sumberdaya yang mendukung pembangunan, bukan hanya tujuan hasil pembangunan;
2. Masyarakat dengan sifat kemanusiaannya adalah pelaku pembangunan, tidak hanya ingin mendapat bagian dari hasil pembangunan, tetapi mereka adalah sumberdaya manusia yang menentukan keberhasilan pembangunan;
3. Masyarakat adalah suatu lingkungan pengembangan informasi dengan seluruh kelembagaannya, mencakup semua unsur kemanusiaannya. Dengan suatu informasi mereka dapat membangun prakarsa, kreasi, harga diri, dan lain-lain usaha untuk meningkatkan kualitas hidup, kualitas masyarakat, yang berarti kualitas bangsa. Dengan demikian peran serta masyarakat didalam pembangunan tumbuh sebagai peran serta aktif yang selain dapat diarahkan dengan motivasi dari pemerintah melalui proses ajar belajar, juga dapat memberi arah dan aksentuasi kepada gerak pembangunan dengan aspirasinya dan;
4. Dengan perencanaan pembangunan yang mempertemukan kebijakan dari atas dan aspirasi dari bawah, dan pola produksi yang ditentukan sesuai kebutuhan, maka masyarakat dapat memikirkan apa yang diperlukan, dan tidak selalu ditentukan dengan sistem yang datang dari atas.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat dikatakan bahwa sesungguhnya besar kecilnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sangat dipengaruhi oleh beberapa hal, yang menurut pernyataan Sastropoetro (1988) disebut sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi kurangnya partisipasi masyarakat, yaitu antara lain seperti berikut:

1. Pendidikan, kemampuan membaca dan menulis, kemiskinan, kedudukan sosial, dan percaya terhadap diri sendiri;
2. Penginterpretasian yang dangkal terhadap agama;
3. Kecenderungan untuk menyalahartikan motivasi, tujuan dan kepentingan organisasi penduduk yang biasanya mengarah kepada timbulnya persepsi yang salah terhadap keinginan dan motivasi serta organisasi penduduk seperti halnya di beberapa negara;
4. Tersedianya kesempatan kerja yang lebih baik di luar pedesaan dan;
5. Tidak ada kesempatan untuk berpartisipasi dalam program pembangunan.

Untuk mengetahui kualitas dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan, Sumarto dalam Sembodo (2006) mengemukakan beberapa kriteria sebagai ukuran partisipasi, sebagai berikut :

1. *Sangat aktif*, apabila : a). mayoritas masyarakat desa (lebih dari 70%) terlibat dalam perencanaan dan implementasi, ; b). Setiap orang merasa bebas bicara dan berperan aktif dan c). Perempuan dan kelompok miskin berpartisipasi di setiap tahap.
2. *Aktif*, apabila : a). Mayoritas masyarakat desa (51-70%) terlibat dalam perencanaan dan implementasi; b). Sebagian besar orang yang terlibat merasa bebas berbicara dan berperan aktif ; dan c). Masyarakat desa dimintai pendapat selama pertemuan desa dan tertarik pada PPK.
3. *Rata-rata*, apabila : a). Partisipasi masih terbatas pada sebagian kecil orang atau minoritas masyarakat desa ; b). Elit desa dan beberapa anggota masyarakat terlibat dalam perencanaan dan pengambilan keputusan ; c). Hanya beberapa orang yang merasa bebas bicara dan dapat berperan aktif. ; d). Sedikit sekali keterlibatan perempuan dan kelompok miskin.
4. *Kurang*, apabila : a). partisipasi terbatas pada satu dua orang yang berpengaruh atau elit desa.; b) hampir tidak ada keterlibatan perempuan dan kelompok miskin dalam perencanaan dan pengambilan keputusan. c). Tak seorangpun yang merasa bebas berbicara dan berperan aktif dan d). Keuntungan program hanya dirasakan oleh beberapa orang saja.

Seiring dengan pemikiran-pemikiran tersebut diatas, dapat dimaknai bahwa pembangunan partisipatif harus dilakukan dalam suatu sistem yang dapat mencerminkan adanya interaksi dan keterkaitan antara berbagai bidang pembangunan. Mewujudkan keterkaitan antar bidang pembangunan dapat mendorong optimalisasi seluruh potensi yang dimiliki yang dapat menjadikan sebuah kapital pembangunan yang pada akhirnya dengan modal tersebut dapat disusun rencana, kebijakan, program, ataupun strategi yang konsisten dengan isu sentral seperti kemiskinan. Didasari pada pemikiran tersebut, maka pembangunan yang partisipatif dapat dipahami dalam konteks perencanaan sosial (*sosial planning*) yang bersifat menyeluruh, dalam tatanan sosial politik yang lebih luas. Kepedulian berbagai pihak untuk melihat konsep perencanaan sosial dalam sebuah komunitas yang berbentuk pengorganisasian masyarakat akan sangat bermanfaat dalam usaha memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup masyarakat yang bersangkutan. Pengorganisasian masyarakat mencakup hal-hal yang lebih luas dan bersifat langkah-langkah penyadaran masyarakat terhadap kondisi dan permasalahan yang dihadapi dan kebutuhan menggalang potensi untuk memperbaiki dan mengembangkan tatanan kemasyarakatan dalam rangka membangun komunitas yang ada agar lebih peka dan tanggap serta mampu menjawab perubahan (Tjondrosoegijanto, 2000).

Dari seluruh uraian diatas dapat dikatakan bahwa fokus utama maupun sumber utama pembangunan yang memandang manusia sebagai warga masyarakat, merupakan suatu strategi alternatif untuk dapat meningkatkan kemampuan, dalam mengelola pelbagai sumber yang mereka miliki. Dengan demikian

perencanaan dari bawah (*bottom-up*) merupakan alternatif jawaban terhadap masalah yang dihadapi, karena *bottom-up* dapat merangsang partisipasi yang dapat memunculkan aspirasi masyarakat dan turut serta dalam menentukan tujuan pembangunan karena pada dasarnya masyarakatlah yang lebih tahu tentang keadaan setempat.

C. Pendekatan Perempuan dalam Pembangunan

Pandangan *Women In Development (WID)* menunjukkan bahwa proses pembangunan dan perubahan sosial yang pesat menyingkirkan perempuan dari pusat kegiatan ekonomi, karenanya tahap perencanaan dan pelaksanaan pembangunan harus dipikirkan bagaimana cara mengintegrasikan perempuan pada proses pembangunan melalui penciptaan program bagi perempuan untuk membantu memperoleh penghasilan sendiri sebagai cara menembus dinding penghambat proses integrasi perempuan. Pembangunan dilakukan dengan menghilangkan *bias* laki-laki dalam pengambilan keputusan ataupun pelaksanaan program pembangunan. Model pembangunan silih berganti menampakkan bahwa kebijakan pembangunan dinilai tidak efektif lagi. Pergeseran arti pembangunan kearah aktualisasi nilai kemanusiaan, respek, identitas, kemandirian, kebebasan dan harga diri (Moeljarto, 1996) memunculkan momentum kesadaran baru bagi pengambil kebijakan pembangunan dimana perempuan mendapat tempat melalui suatu strategi wanita dalam pembangunan.

Moser dalam Saptari (1997) mengidentifikasi lima pendekatan terhadap perempuan amat terkait dengan model pembangunan, yaitu; (1) pendekatan kesejahteraan (*welfare approach*); (2) pendekatan persamaan (*equity approach*); (3) pendekatan anti kemiskinan (*anti poverty approach*); (4) pendekatan efisiensi (*efficiency approach*) dan ; (5) pendekatan pemberdayaan (*empowerment approach*).

1. Pendekatan Kesejahteraan (*Welfare Approach*)

Pendekatan menitikberatkan pemenuhan kebutuhan fisik keluarga, perumahan, sandang pangan, proyek, latihan, jenis latihan berisi: penjelasan makanan bergizi, upaya pencegahan kekurangan gizi dan malnutrisi pada anak. Pendekatan kesejahteraan model pembangunan ini berpandangan cara menjangkau wanita tidak banyak memberi sumbangan “menciptakan dan memandirikan wanita”, mendorong kearah “ketergantungan” program aman secara politik, tidak mempersoalkan status quo nilai status ekonomi, disukai pemerintah dan lembaga yang mncemaskan penagajian nilai kultur dan social.

2. Pendekatan Kesamaan (*Equality Approach*)

Pendapat ini mengakui perempuan untuk berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan, mempunyai andil terhadap pertumbuhan ekonomi melalui kerja produktif dan reproduktif. Pengakuan sumbangan ekonomi perempuan sebagai pendekatan melawan ketidaksejajaran perempuan dengan laki-laki: program diarahkan pada hak yuridis perempuan (cerai, waris, hak atas tanah, mendapat kredit, hak atas anak, harta milik dan hak bersuara sebagai warga Negara).

3. Pendekatan anti kemiskinan (*Anti Poverty Approach*)

Pendekatan ini lebih halus, lembaga pembangunan enggan mencampuri ketimpangan hubungan gender, lebih menekankan upaya menurunkan ketimpangan pendapatan perempuan dan laki-laki, kelompok sasaran pekerja miskin. Penitik beratan peranan produktif bahwa penghapusan kemiskinan dan peningkatan keseimbangan pertumbuhan ekonomi membutuhkan peningkatan produktivitas perempuan pada rumah tangga yang berpendapatan rendah.

4. Pendekatan Efisiensi (*Efficiency Approach*)

Pendekatan efisiensi mengalami pergeseran tekanan dari perempuan ke pembangunan bahwa pendekatan partisipasi ekonomi perempuan berkaitan peningkatan kesamaan, masalah resesi ekonomi diakibatkan jatuhnya harga barang ekspor, proteksionisme, beban hutang, subsidi pelayanan

umum dipotong, upah dibekukan, tenaga kerja tidak meningkat. Perubahan ini mengakibatkan tenaga perempuan tidak diupah, akhirnya menciptakan sendiri pekerjaan di sektor informal bersamaan ideologi perempuan sebagai ibu dan ibu rumah tangga di perkuat.

5. Pendekatan Pemberdayaan (*Empowerment Approach*)

Ada karena ketidakpuasan semua pendekatan, asumsi memperbaiki posisi perempuan, intervensi dari atas tanpa disertai upaya meningkatkan kekuasaan perempuan dalam melakukan negosiasi, posisi tawar, mengubah sendiri situasinya tidak akan berhasil. Upaya penghapusan subordinasi perempuan, tidak menyibukkan diri dalam pembangunan, perwujudan kegiatan gerakan perempuan belum optimal bermanfaat dalam pembangunan selayaknya diberdayakan. Pendekatan ini menyangkut semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja perempuan (kerja produktif, reproduktif, domestik, publik, dan menolak upaya yang menilai rendah pekerjaan, mempertahankan keluarga dan rumah tangga), “nilai lebih” pembangunan tidak sekedar pertumbuhan ekonomi, juga proses perubahan berpengaruh atas kesadaran orang menjalankan pembangunan sama pentingnya dengan perubahan, pemberdayaan lebih terkait dengan pendekatan dari bawah ke atas (*bottom up*) daripada pendekatan dari atas kebawah (*top down*). Perempuan dalam pembangunan dengan pengertian kemandirian (*self reliance*), kekuatan internal (*internal strength*), pembuatan undang-undang mendukung pengembangan organisasi perempuan pada mobilitas politik, kesadaran dan pendidikan meningkat merupakan syarat perubahan sosial.

D. Partisipasi: Upaya Memberdayakan Perempuan Dalam Pembangunan

Terdapat tiga pendekatan dalam memberdayakan masyarakat termasuk perempuan, antara lain: (1) pendekatan yang terarah, artinya pemberdayaan masyarakat harus terarah yakni berpihak kepada seluruh masyarakat termasuk perempuan; (2) pendekatan kelompok, artinya secara bersama-sama untuk memudahkan pemecahan masalah yang dihadapi, dan (3) pendekatan pendampingan, artinya selama proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok masyarakat perlu didampingi oleh pendamping yang profesional sebagai fasilitator, komunikator, dan dinamisator terhadap kelompok untuk mempercepat tercapainya kemandirian.

Dalam Priyono dan Pranarka (1996), kata “*empowerment*” dan “*empower*” diterjemahkan menjadi pemberdayaan dan memberdayakan yang harus diucapkan secara hati-hati, agar tidak terpeleset menjadi “memperdayakan”. Menurut Webster dan Oxford English Dictionary kata “*empower*” mengandung dua arti yaitu (1) *to give power or authority to*, diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan wewenang kepada pihak lain, dan (2) *to give ability to or enable*, diartikan sebagai upaya untuk memberi kemampuan atau keberdayaan.

Pada dasarnya pemberdayaan masyarakat merupakan suatu proses dimana masyarakat khususnya yang kurang memiliki akses kepada sumber daya pembangunan didorong untuk meningkatkan kemandirian dalam mengembangkan perikehidupan mereka termasuk kaum perempuan. Terdapat empat strategi yang dapat ditawarkan dalam memberdayakan masyarakat, yaitu (1) memberdayakan masyarakat dengan mensosialisasikan peran masyarakat sebagai subyek, (2) mendayagunakan mekanisme penyelenggaraan pembangunan/ pemberdayaan masyarakat secara lebih aspiratif/demokratis, efektif dan efisien, (3) mobilisasi “sumber daya” manusia seperti tenaga, pikiran dan kemampuan sesuai dengan profesionalismenya, dan (4) memaksimalkan peran pemerintah khususnya pemerintahan desa dalam memfasilitasi dan mengatur guna kelancaran penyelenggaraan pembangunan/pemberdayaan masyarakat (Prasojo: 2004).

Adapun menurut Priyono dan Pranarka (1996), proses pemberdayaan masyarakat miskin dapat dilewati melalui tiga fase, yaitu: Pertama, *fase inisial*, dimana masyarakat miskin mendapatkan keberdayaan diri dari pihak luar, dilakukan oleh pihak luar dan diperuntukkan bagi masyarakat miskin. Dalam fase ini masyarakat miskin masih bersifat pasif, tergantung dari apa yang diberikan dan direncanakan dari

pihak luar. Kedua, *fase partisipatoris*, dimana masyarakat miskin mendapatkan keberdayaan dari pihak luar, dilakukan bersama masyarakat miskin dan diperuntukkan bagi masyarakat miskin. Dalam fase ini, masyarakat miskin baru berpartisipasi terhadap kegiatan-kegiatan yang disusun dan dirancang pihak luar. Ketiga, *fase emansipatoris*, dimana masyarakat miskin mendapatkan keberdayaan dari, oleh dan untuk mereka sendiri. Pada fase ini masyarakat miskin aktif memikirkan, merencanakan dan menentukan kegiatan secara *self-help* untuk mencapai untuk mencapai harapan-harapan yang mereka inginkan.

Konsep pemberdayaan perempuan merupakan paradigma baru pembangunan lebih mengaksentuasikan sifat "*people centered, participatory improving sustainable*" (kartasasmita, 1995). Tujuannya yaitu membangun daya dengan mendorong, memotivasi, membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki dan adanya upaya untuk mengembangkan kearah yang lebih baik. Friedmann dalam Kartasasmita (1995) menyebut "pembangunan alternatif" (*alternatif developments*) yang menghendaki "*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender quality, and intergenerational equality*" (demokrasi berimbang, pertumbuhan ekonomi yang merata, persamaan jender dan persamaan intergenerasi), yang berarti perempuan tidak hanya berperan sebagai ibu rumah tangga, tetapi juga aktif berperan di berbagai bidang kehidupan: sosial, ekonomi, maupun politik, persamaan jender, persamaan intergenerasi untuk meningkatkan kehidupan berdemokrasi. Paradigma pemberdayaan perempuan menuntut pendekatan yang tidak memposisikan perempuan sebagai obyek tetapi harus menempatkan perempuan sebagai subyek dari upaya pembangunan.

Pemberdayaan dalam wacana pembangunan selalu dihubungkan dengan konsep kemandirian, partisipasi, jaringan kerja dan keadilan. Seperti yang diungkapkan oleh Craig dan Mayo dalam Prasojo (2004) mengatakan: "*Partisipasi merupakan komponen terpenting dalam upaya pertumbuhan kemandirian dan proses pemberdayaan. Strategi pemberdayaan menempatkan partisipasi masyarakat sebagai isu utama pembangunan saat ini. Partisipasi aktif masyarakat di Dunia Ketiga dinilai sebagai strategi aktif untuk meningkatkan ekonomi, sosial dan transformasi budaya. Dengan partisipasi, pembangunan dapat menjangkau masyarakat terlemah melalui usaha membangkitkan semangat hidup untuk menolong dirinya sendiri. Dalam hal ini, partisipasi aktif masyarakat terkait dengan efektivitas, efisiensi, kemandirian dan jaminan bagi pembangunan yang berkelanjutan*".

Berdasarkan pendapat diatas dalam upaya pemberdayaan perempuan, salah satu cara yang harus dilakukan adalah melalui partisipasi perempuan. Hal ini mengacu pada tahap partisipatoris dalam pemberdayaan masyarakat seperti yang telah dinyatakan oleh Priyono dan Pranarka serta diperkuat oleh Craig dan Mayo tentang partisipasi masyarakat sebagai strategi pemberdayaan dan menjadi isu utama pembangunan. Partisipasi perempuan sangat diperlukan pada proses pembangunan karena yang tahu kebutuhan dari perempuan, sumber daya yang dimiliki serta masalah-masalah yang ada pada perempuan adalah perempuan itu sendiri. Sehingga untuk memberdayakan perempuan melalui program pembangunan, partisipasi perempuan memiliki kontribusi yang sangat besar terhadap suksesnya pelaksanaan pembangunan.

Dalam konteks pembangunan, Cohen dan Uphoff dalam Syamsi (1986) membedakan partisipasi dalam empat tahapan, yaitu:

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan (*participation in decision making*);
2. Partisipasi dalam pelaksanaan (*participation in implementation*);
3. Partisipasi dalam menerima manfaat (*participation in benefits*); dan
4. Partisipasi dalam evaluasi (*participation in evaluation*).

Tahapan-tahapan partisipasi tersebut menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dapat dilakukan pada sepanjang proses pembangunan dan dapat pula dilakukan pada masing-masing tahap pembangunan saja.

Sedangkan menurut Ndraha (1987) dengan mengutip pandangan beberapa ahli menyatakan beberapa bentuk partisipasi, yaitu:

1. Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain (*contact change*) sebagai salah satu titik awal perubahan social (Roger, 1969).
2. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima, mengiyakan, menerima dengan syarat maupun dalam arti menolak (Evelyn Wood, dalam Kuruksheetra, 1962).
3. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan/penetapan rencana (Hofstede, 1971). Perasaan terlibat dalam perencanaan perlu ditumbuhkan sedini mungkin didalam masyarakat (Miller dan Rein dalam Golembiewsky, 1966). Partisipasi ini disebut juga partisipasi dalam pengambilan keputusan (Cohan dan Uphoff, 1977), termasuk keputusan politik yang menyangkut nasib mereka (Mubyarto, 1984) dan partisipasi dalam hal yang bersifat teknis (Mosha dan Matte, 1979).
4. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan (Cohan dan Uphoff, 1977).
5. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan.
6. Partisipasi dalam menilai pembangunan (Mosha dan Matte op.cit; Cohan dan Uphoff op.cit), yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauhmana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauhmana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Bentuk-bentuk partisipasi yang telah dikemukakan diatas secara garis besar menunjukkan bahwa pemberdayaan perempuan dalam pembangunan dapat diimplementasikan dalam bentuk partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan, partisipasi perempuan dalam pelaksanaan pembangunan, partisipasi perempuan dalam pengendalian pembangunan dan partisipasi perempuan dalam pelestarian pembangunan. Sehingga dalam proses pemberdayaan perempuan sangat memerlukan perencanaan yang matang dan mobilitas sumber daya, penerapan nilai demokrasi pada program pembangunan, penerapan nilai demokrasi, intinya berupa dana/modal, sumberdaya manusia, teknologi, organisasi, dan kelembagaan.

Molineux dalam Pranarka dan Prijono (1996) memandang pemberdayaan sebagai kapasitas, kemampuan atau tindakan karena ketidak berdayaan perempuan. Perempuan akan berdaya saat bertindak pada hal yang sifatnya strategis, bukan hanya pemenuhan material kelompok, sehingga dapat meningkatkan kehidupan mereka. Melalui media kelompok / *collective self empowerment*, cenderung lebih efektif sebab adanya *dialogal encounter* menumbuhkan dan memperkuat kesadaran solidaritas kelompok. Strategi pemberdayaan perempuan tidak hanya berhenti pada tataran pemenuhan kebutuhan praktis namun mengarah pada kebutuhan strategis. (Moser, 1993).

Pemberdayaan perempuan ditunjukkan dengan makin luasnya perubahan kedudukan dibandingkan laki-laki, kaum perempuan lebih banyak pada jaringan kekuasaan merangkap citra baku yang menggelisahkan mereka (Dzulhayatin, 1996), misalnya dibidang kehidupan politik yang dikesankan sebagai dunia laki-laki dimana kehidupan politik kotor dan keras serta penuh intrik, akibatnya perempuan didunia politik relatif kecil. Pemberdayaan perempuan berarti meningkatkan kemampuan, kemandirian, kekuatan diri perempuan yang diberdayakan (Dzulhayatin, 1996) hal tersebut akan menampakkan kemampuan berpartisipasi di segala aspek kehidupan, menyalurkan pendapatnya, mengungkapkan kebutuhannya.

Kartasasmita (1995) berpendapat bahwa upaya pemberdayaan perempuan keluarga mencakup: *pertama*, menciptakan suasana dan iklim yang memungkinkan potensi perempuan berkembang (*enabling*) berdasarkan asumsi tidak ada kelompok perempuan sama sekali tak berdaya, upaya membangun daya, mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran potensi yang dimiliki. *Kedua*, memperkuat potensi dan daya perempuan keluarga desa dimasyarakat (*empowering*) diperlukan masukan, pembukaan akses, peluang bagi masyarakat dan perempuan desa berdaya, peningkatan pendidikan, kesehatan dan kemajuan akses sumberdaya ekonomi. *Ketiga*, perlindungan/pemihakan yang lemah pada konsep pemberdayaan perempuan keluarga dengan upaya mencegah persaingan tidak seimbang dan eksploitasi yang kuat, perlindungan hukum perlu diwujudkan peraturan perundangan dilandasi masalah dan kebutuhan

masyarakat baik laki-laki maupun perempuan sehingga tidak mengakibatkan perempuan menjadi korban pembangunan.

Proses pemberdayaan perempuan melibatkan beberapa komponen tetapi yang paling berperan dan menjadi kunci adalah perempuan sendiri. Instrumen atau dimensi lain yang berada diluar individu hanyalah sebagai fasilitator dan motivator terjadinya proses pemberdayaan perempuan. Selain itu proses pemberdayaan perempuan juga melibatkan iklim atau suasana sosial yang terjadi dalam masyarakat, serta kondisi lingkungan dalam dan luar masyarakat yang menjadi obyek kegiatan pemberdayaan perempuan.

KESIMPULAN

Berangkat dari keseluruhan uraian tersebut di atas, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pemberdayaan perempuan dalam pembangunan haruslah didorong dan ditumbuhkan dengan menciptakan suasana dan kondisi yang baik secara intern maupun ekstern yang dapat memungkinkan perempuan untuk turut serta dan berpartisipasi secara aktif dalam setiap tahapan pembangunan. Partisipasi yang dimaksudkan adalah partisipasi dalam seluruh proses dan tahapan pembangunan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai kepada pelestarian dalam Program Pengembangan pembangunan. Pemberdayaan perempuan melalui partisipasi adalah pelaksanaan pembangunan yang lebih menekankan kepada kemauan sendiri secara sadar untuk melaksanakan aktivitas-aktivitas pembangunan, disini semua potensi manusia (tenaga kasar dan terampil serta dana) diarahkan bagi pelaksanaan pembangunan baik melalui swadaya gotong royong maupun sumbangan sukarela. Sehingga perempuan sebagai salah satu unsur pelaksana pembangunan harus memiliki rasa tanggungjawab dalam aktivitas pelaksanaan pembangunan dengan jalan mengerahkan dukungan tenaga, ketrampilan, dana maupun sumbangan secara sukarela bagi program pembangunan serta menciptakan suasana kerjasama dengan pelaksana pembangunan lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, I. R.. 2002. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas, Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis*, Jakarta, LPFE,UI.
- Artein & Wilcox, D. 1994. *The Guide to Effective Participation*, Delta Press, Brighton, London.
- Bryant, C. dan White, L. G., (1987). *Managing Development in Third World Westview Press*, Boulder, Colorado
- Budiman, Arif. 1995. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Conyers, D. 1991. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*. Terjemahan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fageance, M. 1997. *Citizen Participation in Planning*, Pergamen Press, Oxford.
- Islamy, M. I, 2004. *Membangun Masyarakat Partisipatif*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik. 4 (2): 3-9.
- Koentjaraningrat. 2000. *Beberapa Pokok Antropologi Sosial*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Korten, D dan Syahrir, 1998, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor, Jakarta
- Korten, D. 2001. *Menuju Abad Ke 21: Tindakan Sukarela dan Agenda Global*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Oetomo, A. 1997. *Konsep dan Implementasi Penerapan Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang di Indonesia*. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota
- Prijono, O. S. dan A.M.W. Pranarka, 1996. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta.
- Prasojo, E. 2004. *People and Society Empowerment: Perspektif Membangun Partisipasi Publik*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik.
- Rondinelli, D. A., 1981. *Development Projects as Policy Experiments An Adaptive Approach to Development Administration*. Routledge, New York

- Saiful, A. 2000. *Menolak Pembangunanisme*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sastropetro. S., 1988. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Bandung, Alami.
- Schoorl, J.W., 1990. *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang*. PT. Gramedia.
- Sitanggang, H. 1999. *Perencanaan Pembangunan Suatu Teori dan Praktek*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soekamto, H. dkk.,2004. *Partisipasi Masyarakat Dalam Penanggulangan Kemiskinan*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik. 4 (2):79-98.
- Sutomo, S. 2002. *Perencanaan Partisipatif*. Jakarta: CV. Cipruy.
- Sumodinigrat, G. 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Susanto, H. 2003. *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*. Jakarta: PT. Dyatama Milenia.
- Supriatna, T. 2000. *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Strahm, R. H. 1995. *Kemiskinan Dunia Ketiga: Menelaah Kegagalan Pembangunan di Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo.
- Tjokrowinoto, M. 2001. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.