

BAB II

LANDASAN TEORITIKAL

Bagian ini mengetengahkan landasan teoritikal yang berisi berbagai teori dan pendekatan yang telah dipilih untuk menganalisis masalah kajian. Ini menunjukkan rasionaliti pengkaji dalam memandang persoalan terutama mengkaitkan latar belakang masalah dengan alternatif pemecahannya. Kajian ini cuba mengenali penyertaan masyarakat dalam pembangunan prasarana bandar melalui pendekatan pembangunan berbasis komuniti. Oleh itu, pendekatan kajian akan dihuraikan bermula dari konsep dasar sampai kepada aplikasinya di beberapa negara termasuk implikasi dalam konteks pembangunan berterusan. Selain itu, dalam bagian ini juga dikemukakan beberapa kajian terdahulu yang relevan.

2.1 PENYERTAAN MASYARAKAT

Penyertaan masyarakat telah menjadi Subjek sejarah tersendiri jika dikaitkan dengan pembentukan corak masyarakat. Keperluan penyertaan terjadi akibat kegagalan dalam penyelarasan masalah-masalah sosial dan ekonomi. Bahkan permintaan terhadap penyertaan telah menjadi isu yang utama dan selalu dibangkitkan melalui revolusi. Di Amerika Syarikat telah berlangsung evolusi penyertaan masyarakat yang begitu ketara pada awal era 1960-an iaitu berpunca daripada diskriminasi bangsa dan kekayaan. Keperluan terhadap peningkatan perkhidmatan awam pada peringkat awal menunjukkan bahawa pada akhirnya menjadi sebuah model atau kaedah perlakuan penyertaan masyarakat pada masa kini (Adi Sasono, 1996).

Hubungan yang agak lemah diantara pemerintah dan rakyat telah menggagalkan tindakan pemerintah terhadap berbagai bantahan berkait dengan kelemahan perkhidmatan dan kegaduhan dalam perbezaan kelas masyarakat terutamanya antara golongan kulit hitam yang berpendapatan rendah dan birokrasi orang kulit putih. Keadan ini menyebabkan sistem perancangan dan perkhidmatan di kawasan kulit hitam dikelola oleh orang kulit hitam sendiri. Pada waktu yang sama dilaksanakan pula berbagai pembangunan yang disokong oleh pemerintah. Oleh kerana itu, dua set keadaan sosial yang berbeza telah wujud dalam perkembangan permintaan untuk meningkatkan penyertaan masyarakat yang menerusi desentralisasi pemerintah (Kamaruddin Ngah, 1991)

Permintaan terhadap penyertaan sosial di Britain khasnya berpunca daripada aspirasi kejayaan penyertaan masyarakat di Amerika Syarikat. Pada tahun 1967 pula pemerintah telah menubuhkan satu jawatan kuasa untuk menentukan kaedah iaitu bagaimana masyarakat boleh melibatkan diri dalam proses perancangan pembangunan sebagai refleksi terhadap keperluan menentukan masa depan mereka (Richardson, 1980). Penyertaan telah menjadi isu yang menarik kepada pemerintah dan masyarakat iaitu dalam konteks pencapaian pembangunan yang lebih berkesan sehingga dorongan untuk bekerjasama diantara masyarakat dan pemerintah sangat bermakna kepada kedua belah pihak. Ini berarti bahawa penyertaan amat penting dalam konteks pembangunan berterusan atas dasar kesedaran.

Di Indonesia, pelaksanaan pembangunan sektoral dan non sektoral dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat. Terdapat pengembangan penyertaan masyarakat sebagai implementasi dari dasar pemerintah yang telah ditetapkan dalam Garis Besar Haluan Negara sejak tahun 1983. Ini berlaku untuk kawasan bandar dan pedesaan terutama berupa prasarana sebab menyangkut kepentingan orang ramai sehingga mudah mendorong penglibatannya. Pembangunan bandar adalah tanggungjawab pentadbir pembangunan yang diawali dengan perancangan oleh institusi pemerintah di tingkat provinsi ataupun kabupaten dan kotamadya. Pemerintah telah mengkordinasikan seluruh perancangan sektoral dan non sektoral sebagai upaya perancangan berpadu atau kegiatan dekonsentrasi, desentralisasi dan otonomi daerah (Alfian dan rakan-rakan, 1988). Tanggung jawab yang demikian besar dan luas sebagai salah satu sisi pentadbiran pemerintah bandar tidak mungkin boleh direalisasikan secara efektif dan efisien tanpa menyertakan masyarakat baik secara kelompok ataupun secara individu.

Berasaskan kepada pemahaman tersebut di atas maka penyertaan masyarakat dapat dikatakan sebagai sebuah kaedah untuk meningkatkan kesedaran sosial terhadap penjagaan persekitaran sama ada diwujudkan dalam bentuk pembangunan mahupun pemeliharaan. Penyertaan adalah kemahuan untuk bekerjasama iaitu diantara masyarakat dan pemerintah atas dasar kepentingan bersama mengikut konsep keswadayaan menuju kemandirian. Oleh itu, penyertaan dapat dibagikan kepada:

Tujuan Umum. Menumbuhkan seterusnya mengembangkan 'rasa memiliki' yang boleh menimbulkan kebanggaan pihak pemerintah maupun masyarakat. Hal ini kerana dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sebab prasarana bandar yang dibinanya merupakan keperluan yang mendukung kegiatan ekonomi dan sosial serta meningkatkan citra diri dan kediaman.

Tujuan Khusus. Meningkatkan kesedaran kakitangan pemerintah dan institusi terbabit tentang pentingnya pengembangan dan peningkatan penyertaan masyarakat secara bersepadu. Selain itu juga meningkatkan kesedaran dan perubahan perilaku masyarakat tentang pentingnya penyertaan masyarakat.

2.1.1 Karakteristik Penyertaan Masyarakat

Penyertaan masyarakat dalam konteks pembangunan bandar perlu dilihat dalam konteks perancangan pembangunan bandar yang mencakup perancangan fizikal, ekonomi dan sosial. Perancangan berkait alokasi dan distribusi sumber-sumber secara efektif dan efisien (Djoko Sujarto, 1974). Oleh itu, perancangan bandar mengandungi berbagai program dan Projek untuk meningkatkan kualiti kehidupan termasuklah persekitarannya sebab berkait dengan kebudayaan dan kesenangan (Blair, 1991). Ertinya, perancangan bandar khasnya perancangan kediaman lokal adalah wajar mengakomodasi kemahuan dan kepentingan komunitinya. Bagi mencapai tujuan tersebut maka penyertaan sosial adalah pilhan yang paling sesuai.

Dalam konteks penyertaan sosial, Arnstein (1968) membagikan struktur penyertaan masyarakat kepada tiga bagian. Taraf penyertaan itu dibahagikan mengikut hierarki yang dimulakan daripada tiada penyertaan sampai kepada kegiatan usaha sama. Hierarki tersebut menunjukkan pada taraf mana masyarakat dapat terlibat langsung atau secara keseluruhan atau hanya sebagian bahkan mungkin tidak diberi peluang langsung.

Tiada penyertaan masyarakat. Ia dimulakan daripada 'manipulasi' sebagai taraf paling bawah. Matlamatnya ialah membolehkan pemegang kuasa mempengaruhi masyarakat agar sentiasa mengikut dan menerima pendapat serta pandangan mereka. Masyarakat hanya sekadar diberitahu tentang sesuatu perbincangan dan maklum balas daripada mereka tidak diperlukan langsung. Oleh itu, kaedah ini dapat pula disebut 'terapi' sebab merupakan penyelesaian yang paling sederhana iaitu penyesuaian oleh rakyat terhadap kemahuan penguasa.

Darjah tokenisme. Penyertaan masyarakat yang sebenarnya mula berlaku di peringkat ini dimana masyarakat diberi peluang untuk bersuara dan mendengar. Walau bagaimanapun suara ini hanya untuk memenuhi syarat atau prosedural semata sedangkan memutuskan perkara berada di luar kuasa mereka. Ada tiga taraf dalam peringkat ini iaitu 'memaklumkan', 'perundingan' dan 'menenangkan' yang bersifat hierarkhis serta saling kait satu dan lainnya. Pada taraf 'memaklumkan' dan 'perundingan' memberi peluang kepada orang ramai untuk mengetahui tindakan pihak berkuasa

tempatan iaitu memberi pendapat tentang cadangan yang dibentangkan. Taraf 'menenangkan' membolehkan masyarakat memberi nasihat namun keputusan muktamat masih ditentukan oleh pihak berkuasa tempatan.

Darjah-darjah kuasa rakyat. Tahap penyertaan ialah perkongsian, kuasa perwakilan dan kawalan rakyat. Taraf perkongsian ini membolehkan masyarakat untuk berunding dan bertolak ansur dengan pihak berkuasa tempatan. Orang ramai pula mempunyai kuasa majoriti dalam mengambil keputusan dan pengurusan pada kuasa perwakilan serta kawalan rakyat atau dikatakan bahawa kuasa benar-benar diagihkan melalui perundingan. Masyarakat sentiasa diberi peluang untuk menentukan tahap penyertaan mereka termasuk mempengaruhi pembuatan keputusan. Tahap kawalan rakyat adalah dianggap tahap penyertaan penuh.

Berdasarkan kepada ketiga struktur penyertaan tersebut Arnstein percaya bahawa tanpa penyebaran kuasa maka penyertaan masyarakat merupakan '*empty ritual*' dan proses kekecewaan berlaku. Untuk membina semula sosial maka rakyat mestilah berhubung di peringkat aktiviti tinggi dalam tangga penyertaan dan bukan hanya di peringkat aktiviti bawahan. Tangga penyertaan masyarakat ini boleh merupakan satu garis panduan yang efektif untuk rakyat dalam memilih aktiviti mereka dan memutuskan sama ada mahu menerima peranan yang disarankan oleh agensi yang mengawal mereka ataupun memilih alternatif lainnya. Tindakan dilakukan

secara kolektif yang mengharapkan suatu perubahan dalam suatu sistem sosial sudah terdapat didalamnya kegiatan yang bersifat partisipatif.

2.1.2 Kegiatan Penyertaan di Beberapa Kawasan

Pengertian. Untuk memahami berbagai bentuk penyertaan sosial yang relatif berbeza di beberapa negara yang dipilih maka perlu dikenali pengertian penyertaan. Poerwadarminta (1976) mengartikan penyertaan adalah 'kekuatan sendiri'. Makna yang sama dikemukakan oleh Hollsteiner (1976) dengan menamakannya '*people power*' iaitu suatu gerakan yang berasal dari dan ditujukan untuk masyarakat sendiri atau dengan kata lain secara berdikari untuk mencapai tujuan-tujuannya. Holil Soelaiman (1985) menyatakan bahawa penyertaan ialah keterlibatan aktif warga masyarakat secara persendirian, berkelompok atau keterpaduan masyarakat dalam pembuatan keputusan bersama dari perancangan sehingga pelaksanaan dan dilaksanakan di dalam mahupun di luar lingkungan masyarakat atas dasar rasa kesedaran dan tanggung jawab sosialnya.

Cary (1970) menyatakan bahawa penyertaan ialah kebersamaan atau saling memberi sumbangan akan kepentingan dan masalah-masalah bersama. Ia tumbuh daripada kepentingan dan perhatian individu warga masyarakat itu sendiri. Penyertaan adalah hasil konsensus sosial tentang arah perubahan sosial yang mereka harapkan. Yusman Iskandar (1994) memberikan arti penyertaan ialah segala gerak pembangunan yang diikuti oleh rakyat karena kesedarannya bukan karena ketakutan atau paksaan.

Masyarakat diberi taklimat, bimbingan dan komunikasi secara berterusan untuk memupuk kegairahan, kesedaran dan tanggung jawab bersama.

Wibisana (1989) menyatakan bahawa penyertaan ataupun peranan masyarakat dapat diartikan sebagai keikutsertaan dan kebersamaan oleh masyarakat dalam suatu kegiatan tertentu secara langsung mahupun tidak langsung iaitu bermula dari menyampaikan gagasan sampai kepada cara mengambil keputusan. Penyertaan secara langsung berarti masyarakat itu ikut memberikan sumbangan tenaga didalam kegiatan yang dilaksanakan sedangkan penyertaan tidak langsung adalah berupa bantuan kewangan, pikiran dan material atau tidak memberi sumbangan tenaga.

Penyertaan masyarakat boleh diaplikasikan dalam berbagai macam program pembangunan sosial seperti kesihatan, pendidikan, perumahan termasuklah kebersihan persekitaran. Dalam kenyataannya, penyertaan masyarakat seringkali diwarnai oleh keranah birokrasi sehingga hambatan atau gendala dalam mencapai penyertaan masyarakat yang efektif selalu tidak mudah untuk dikenali. Penyertaan masyarakat harus dilihat sesuai dengan aktualitinya. Konsep awal penyertaan masyarakat lebih banyak melibatkan masyarakat secara terhad sedangkan konsep penyertaan yang dikembangkan pada masa kini dan popular ialah konsep yang menimbang isyu yang lebih luas dari pembangunan sosial dan penciptaan kesempatan dalam kehidupan sosial masyarakat.

Taraf penglibatan pakar sistem sosial dalam pembuatan keputusan dan pelaksanaannya berhubungan positif dengan kepuasan pakar sistem sosial terhadap keputusan inovatif-kolektif. Ini berarti bahawa makin tinggi penyertaan anggota masyarakat dalam proses pengambilan keputusan itu maka semakin besar pula tingkat kepuasan mereka terhadap keputusan. Hal ini dinyatakan oleh Rogers dan rakan-rakan (1981) iaitu:

- Pertama, dengan ikut serta dalam proses pengambilan keputusan maka sebagian besar mereka juga ingin melaksanakan keputusan itu.
- Kedua, keputusan menerima atau menolak adalah lebih sesuai dengan keperluan anggota jika mereka ikut terlibat dalam membuat keputusan.
- Ketiga, penyertaan yang luas memungkinkan para pemuka masyarakat berpendapat bahawa mereka mampu menduga apa yang diinginkan oleh sebagian besar anggota terhadap keputusan yang akan diambil. Dengan demikian posisi tokoh masyarakat lebih mantap dan para ahli terdorong untuk mentaati keputusan dengan rasa puas.

Penyertaan Masyarakat di Barat. Istilah penyertaan telah populer di Barat sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat kerana penyertaan berkaitan dengan pembuatan keputusan. Dalam pelaksanaan, keputusan sering berbeza dengan kenyataan di lapangan sehingga para pentadbir cuba membuat keputusan secara obyektif. Maknanya, ada pihak yang memberi pandangan terhadap hal ehwal masyarakat.

Para ilmuwan memberikan pandangan secara filosofis menyatakan bahawa pendapat atau pandangan masyarakat dalam proses pembuatan perancangan sering terabai. Ini membuktikan tidak ada komunikasi antara

masyarakat dengan pembuat keputusan. Jika komunikasi terputus maka ada pendapat masyarakat yang tidak dilaksanakan sehingga melahirkan berbagai tuntutan. Untuk mengatasinya maka ditubuhkanlah institusi untuk mempelajari masalah tersebut dan membuat suatu penyelidikan ataupun hipotesis tentang pendapat atau pandangan masyarakat (Fagance, 1977).

Amerika Syarikat sebagai negeri yang ramai penduduk dan ragam sosio-ekonomi dan sosio-budaya maka sudah tentu tidak mungkin semua rancangan dibuat oleh pembuat keputusan secara detail. Peranan institusi yang menyaring pendapat masyarakat sangat diperlukan dan ini penting sebab berkait dengan kesejahteraan (Mogoluf, 1970; Kaplan, 1973). Agar masyarakat tidak salah mengartikan potensi yang berguna dalam proses pembuatan keputusan adalah salah satu matlamat proses penyertaan. Ini berarti bahawa sebelum suara masyarakat diterima maka ada beberapa tahapan penerimaan keputusan. Dalam tahapan ini terdapat kelompok-kelompok masyarakat yang ragu, bingung dan tidak ingin bekerja sama dalam pelaksanaan keputusan tersebut. Situasi yang membingungkan ini menjadi makin sukar jika masyarakat mempunyai persepsi yang berbeza. Sudah tentu tidak mungkin semua keinginan masyarakat boleh diterima.

Burke (1968) menyarankan untuk menyusun strategi yang didukung oleh pendapat masyarakat secara obyektif. Cara mencapai keinginan itu tidak dipaksakan atau boleh diterima oleh norma-norma organisasi. Beliau telah menyelidiki perancangan kerjaya melalui organisasi formal. Fakta ini

yang menentukan pilihan cara yang sesuai digunakan untuk mencapai penglibatan masyarakat sebenar. Keterkaitan strategi berdasarkan kepada kemampuan organisasi memenuhi berbagai persyaratan yang diperlukan dalam efektiviti melaksanakan strategi iaitu berasaskan kemampuan pihak pengurusan dalam menyusun strategi pembangunan persekitaran.

Beberapa cara yang dikembangkan untuk menambah penyertaan masyarakat digambarkan dan diterangkan dengan berbagai cara misalnya membezakan kekuasaan kaum atas yang tunggal dan kaum pluralis. Oleh itu, Burke mengidentifikasi lima strategi yang digambarkan sebagai terapi iaitu pendidikan, perubahan sikap, penambahan bilangan anggota, kerjasama dan kekuatan masyarakat. Cara ini digunakan di France iaitu menyusun tiga model iaitu permasalahan, pertentangan dan koalisi.

Konferensi Nasional untuk Penyertaan Warganegara yang Efektif di Universiti Wisconsin tahun 1972 memutuskan bahawa intensiti anggapan penyertaan masyarakat tidak mungkin boleh memecahkan permasalahan masyarakat tetapi ada cara yang memungkinkan ataupun boleh ditimbang dimana para perancang yang membuat keputusan menjadi pendengar yang baik. Artinya, warga dianggap mampu mengatasi berbagai masalah dan langkah-langkah untuk menyusun strategi yang inovatif.

Sejarah perancangan penyertaan orang ramai sangat sederhana. Sebenarnya penyertaan masyarakat dalam suatu keputusan adalah suatu petanda yang baik. Pada tahun 1960an warga negara England melakukan

penyertaan masyarakat dalam perancangan iaitu mengembangkan proses perancangan yang rasmi selama hampir dua puluh tahun. Sungguhpun tindakan warga negara diantara tahun 1940an dan 1950an pada dasarnya amat konservatif. Institusi legislatif di England ditubuhkan tanpa kerjasama yang khas untuk penyertaan masyarakat (Fagence, 1977).

Penyertaan Masyarakat di Malaysia. Praktik pemberian kontribusi warga kepada formulasi perancangan bandar boleh dikatakan mendekati umur perancangan bandar. Undang-undang perancangan bandar negara Malaya tahun 1927 telah memberi rancangan umum untuk dimainkan oleh masyarakat dalam melakukan pengiraan dan juga memberi rekomendasi kepada apa sahaja yang mereka keluhkan. Perlu dicatat bahawa dimasa lampau, masyarakat diperkenankan untuk berpartisipasi hanya setelah ada senarai rancangan. Penyertaan masyarakat dibatasi dalam menampung keluhan yang diajukan kepada pihak perancangan.

Dalam Akta tahun 1976 dinyatakan bahawa penyertaan masyarakat adalah diperlukan selama tahap memformulasi perancangan dan setelah draft disetujui. Beberapa ketentuan yang sangat penting dalam meninjau sistem representasi adalah pada tingkat pemerintah lokal. Setakat ini, keperluan penyertaan masyarakat yang efektif dalam proses perancangan bandar amatlah penting karena dewan tempatan yang telah diangkat oleh pemerintah negeri dan tidak dipilih oleh orang ramai. (Foziah Johar, 1977).

Telah dinyatakan bahawa pengujian terhadap sistem perancangan haruslah boleh bertahan dan bukan legilitinya ataupun bahkan dasarnya namun lebih daripada itu ialah penerimaannya dalam skala yang luas. Oleh itu tidak mengherankan bahawa penyertaan masyarakat sebagai cara untuk mengetahui kadar penerimaan sistem telah ditetapkan undang-undang. Pensyaratan masyarakat dilibatkan dalam perumusan rancangan ialah untuk memastikan bahawa rancangan pembangunan bandar adalah sesuai dengan keinginan rakyat dan dengan demikian akan memberikan tingkat keyakinan umum kepada rancangan. Ini juga membantu mendidik masyarakat tentang proses perancangan dan kontribusinya terhadap nilai demokrasi dalam masyarakat. Disamping itu pula penyertaan masyarakat diyakini tetap akan mengalami perubahan sebagai akibat perkembangan persekitaran dimana mereka hidup dan bekerja ((Adi Sasono, 1996).

Salah satu kunci pencapaian tinggi dalam penyertaan masyarakat yang dilaksanakan oleh pihak pemerintah ialah bagaimana memfungsikan sebuah organisasi sosial yang berupaya untuk mempelajari kesalahan masa lampau, belajar bersama penduduk yang terlibat dengan membina pengetahuan baru dan meningkatkan keupayaan institusi melalui tindakan yang berkesan. Pendekatan proses pembelajaran telah digunakan untuk meneliti penyertaan masyarakat di luar bandar (Korten, 1980). Beliau cuba mengkaitkan strategi rancangan pembinaan dan keupayaan berorganisasi yang menegaskan bahawa penyertaan ialah sebuah pembangunan sosial.

Proses penerimaan sosial melalui tiga tahap penyertaan sosial iaitu pembelajaran yang menghasilkan kejayaan, pembelajaran yang berkesan dan pembelajaran yang makin berkembang. Dalam rancangan-rancangan pembangunan komuniti maka konsep penyertaan masyarakat berupaya untuk menyediakan segala kemudahan dan perkhidmatan yang memenuhi keperluan anggota-anggota masyarakat. Ada enam langkah yang perlu dikembangkan untuk mencapai matlamat supaya penyertaan masyarakat dapat membantu perancangan pembangunan. Pertama, mengumpulkan maklumat yang selengkapnya. Kedua, penduduk yang terlibat diberitahu dan dilibatkan dalam perbincangan dan perundingan secara berterusan. Ketiga, satu rangkai proposal kerja yang memberikan maklumat lanjut tentang Pelan Penyertaan Awam (PPA) di peringkat tempatan. Keempat, PPA harus dapat disalurkan kepada badan pemerintah yang membuat peruntukan kewangan pembangunan. Kelima, tanah yang diperlukan dan pemplotan dikaji semula sebelum tanah projek diluluskan untuk dibangun. Keenam, segala kemudahan kemasyarakatan termasuklah pampasan dan penempatan semula harus dilaksanakan tanpa menjejaskan sebagian besar struktur sosial yang sedia ada. (Mohd Razali Agus, 1995).

Penyertaan Masyarakat di Indonesia. Di Indonesia, penyertaan masyarakat diaplikasikan dalam berbagai macam program pembangunan seperti kesihatan, pendidikan, perumahan dan kebersihan persekitaran. Dalam pelaksanaannya, konsep penyertaan masyarakat tersebut sering sekali diwarnai birokrasi dan prosedur pentadbiran yang berbelit-belit. Ini

menjadikan hambatan-hambatan dalam mencapai penyertaan masyarakat yang efektif sehingga seringkali tidak mudah untuk dikenali dan diangkat kepermukaan. Penyertaan masyarakat harus dilihat berdasarkan tingkat aktualitinya. Konsep awal penyertaan masyarakat lebih ramai melibatkan masyarakat secara terbatas sedangkan konsep yang setakat ini populer dan boleh lebih dikembangkan adalah konsep yang mempertimbangkan isu yang lebih luas daripada pembangunan sosial dengan menciptakan kesempatan dalam kehidupan sosisl masyarakat (Adi Sasono, 1996).

Keberhasilan pembangunan tidak terlepas dari pentadbiran negara dan penyertaan masyarakat. Masyarakat yang berada di sebuah wilayah pembangunan dari peringkat desa atau kelurahan, kecamatan, bandar atau kabupaten dan propinsi merupakan bagian integral dari wilayah itu sendiri. Oleh itu tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di daerah atau wilayah tidak sahaja berada pada Kepala Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) namun dalam pelaksanaannya juga berada di tangan institusi kemasyarakatan sebagai suatu sistem sosial. Ini kerana institusi kemasayarakatan bertanggungjawab dalam pembangunan daerah/wilayah iaitu sebagai pelaksana, pengawas, sumber material dan moral. Disedari atau tidak, pemerintah/pentadbir negara perlu memberikan peluang dan saluran (*channel*) tertentu untuk penyertaan masyarakat.

Penyertaan masyarakat diartikan sebagai penglibatan masyarakat sebagai sistem sosial dalam daerah/wilayah tertentu dari segi emosional,

mentaliti, material secara perorangan maupun berkelompok dalam suatu kondisi tertentu untuk mencapai tujuan yang sudah disepakati bersama antara penyelenggara negara dan masyarakat. (Jalaluddin Rahmat, 1992). Penglibatan tersebut adakalanya tidak datang secara spontan sebab ada banyak faktor yang menentukan tinggi atau rendah penglibatan itu seperti faktor sosial budaya, ekonomi, politik, insituti, dan sebagainya. Dalam hal inilah diperlukan motivator-akselerator pembangunan yang dalam hal ini secara legalistik formal ialah penyelenggara negara iaitu melalui informasi insituti kemasyarakatan dengan pemuka masyarakat.

Oleh itu, pengertian penyertaan masyarakat mengandungi tiga hal yang esensial. Pertama, penyertaan pikiran/pendapat masyarakat. Kedua, penyertaan perasaan masyarakat. Ketiga, pengorbanan material yang dimiliki masyarakat iaitu adanya kerelaan memberi sesuai dengan kadar kemampuan atau menurut aturan yang disepekati bersama. Semua ini dilakukan dengan kemahuan sendiri atau tanpa paksaan sama ada secara persendirian atau berkelompok (Moh. Razali Agus, 1995).

Anggota masyarakat secara peribadi, berkelompok atau atas nama institusi kemasyarakatan sebagai sistem/subsistem menyedari penyertaan amat berarti untuk kepentingan kelompok/individu dan masyarakat ramai. Keadaan ini berlangsung tidak hanya seketika tetapi seterusnya sampai terjadi perubahan perilaku. Oleh kerana itu, penyertaan sebagai sebuah

'penyesuaian' memerlukan pendekatan-pendekatan psiko-sosial sehingga rangsangan terhadap masyarakat menjadi sebuah kekuatan yang besar.

2.1.3 Pola-pola Penyertaan di Malaysia dan Indonesia

Di **Malaysia**. Salah satu konsep penyertaan masyarakat yang agak menarik untuk diketengahkan adalah Program Penyusunan Semula Lot Tanah (PPSLT). Ketika program ini mula diperkenalkan, pihak Japan International Cooperation Association (JICA) juga telah memperkenalkan konsep penyusunan semula tanah melalui Jabatan Perancangan Bandar dan Desa Malaysia. Menurut Iwata (1995), objektif-objektif utama PPSLT termasuklah mencadangkan sistem penyusunan semula tanah Malaysia melalui peralihan teknologi Jepun kepada Malaysia. PPSLT merupakan kaedah yang melibatkan sekumpulan pemilik tanah yang telah bergabung dan menyusun semula tanah tersebut melalui kerjasama pemilik/penyewa dengan penyediaan kemudahan infrastruktur sosial dan ekonomi dengan pelan tata-atur yang dapat mempertingkatkan nilai tanah tersebut.

Sokongan majoriti penduduk atau tuan tanah secara langsung iaitu terlibat dalam Projek PPSLT adalah kunci utama yang boleh menjayakan teknik ini. Walaupun terdapat tekanan terhadap penerimaan dan sokongan kepada Projek yang dicadangkan dimana pemerintah persekutuan pada masa lalu sering menggunakan kuasanya untuk mengambil semula tanah penduduk terutamanya yang terletak di luar bandar. Dari segi tradisi pula penyertaan dikaitkan dengan perlakuan politik seperti mengundi, menjadi

ahli, berkempen, kumpulan pendesak, melobi dan sebagainya. Kegiatan seperti ini dinamakan bentuk penyertaan mendatar manakala penyertaan menegak meliputi keadaan dimana masyarakat awam berhubung dengan agensi atau jabatan pemerintah dan perhubungan demikian memberikan kebaikan kepada dua belah pihak. Penyertaan masyarakat dan hubungan baik dengan pemerintah adalah antara faktor penting yang menjayakan projek PPSLT. Bahkan dapat dikatakan bahawa penyertaan masyarakat menjadi petanda kepada kejayaan penguasa atau kerajaan tempatan.

Penyertaan masyarakat terdapat juga di kalangan anggota-anggota masyarakat yang tidak ambil berat terhadap usaha untuk mempengaruhi pemerintah karena perhubungan itu dipupuk dan menghasilkan kebaikan untuk rakyat. Tetapi apabila konsep penyertaan masyarakat hanya terhad kepada penerimaan kebaikan daripada pemerintah semata-mata maka ini boleh menimbulkan permasalahan dari segi pergantungan bahkan lebih penting lagi ketidak-pedulian atau kurangnya respon penduduk walaupun mereka dihujani dengan segala bantuan. Yang mungkin diutamakan ialah bantuan kebendaan dan itupun setengahnya disalah-guna atau diagihkan tanpa mengikut aturan atau rancangan ejen pemerintah yang bertanggung jawab. Untuk menyeimbangkan perhubungan pegawai penduduk dengan tempatan adalah lebih baik jika konsep pembelajaran diberikan perhatian dalam penyertaan masyarakat (Adi Sasono, 1996).

Menekankan konsep pembelajaran dalam proses pembangunan dikatakan pendapat ini kerana pentadbir yang bekerja dengan pemerintah dan terlibat dalam proses perancangan pembangunan, aspek-aspek reka bentuk projek, pelaksanaan dan penilaian yang dilakukan oleh pentadbir hendaklah mengambil kira kepentingan dan kesejahteraan penduduk yang terlibat. Penyertaan dalam proses pentadbiran akan melibatkan percubaan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pentadbiran seperti hubungan diantara penanggu dan pelanggan yang mengikut luras nilai-nilai murni dan mementingkan kebajikan ramai. Hubungan seperti ini saling memberikan kebaikan kepada kedua-dua pihak. Persoalannya, setakat ini usaha untuk mengubah keputusan pemerintah masih terbatas sehingga mempengaruhi kadar penyertaan masyarakat (Mohd Razali Agus, 1995)

Di Indonesia. Beberapa bentuk penyertaan masyarakat berlandas kepada kepada pengalaman khususnya dalam infrastruktur bandar sesuai dengan kelebihan dan kekurangannya. Pola-pola penyertaan masyarakat dapat dibezakan mengikut proses ataupun latar belakang sejarahnya. Hal ini berkaitan dengan dimensi sosio-ekonomi dan sosio-budaya yang amat beragam di Indonesia. Ertinya, pola-pola penyertaan tidak hanya 'gotong-royong' namun telah berkembang berbagai pola lainnya yang spesifik di berbagai daerah walaupun kerangka dasarnya adalah 'gotong-royong'.

Konsep Gotong Royong. Konsep penyertaan masyarakat berupa 'gotong royong' sudah ada dalam kehidupan masyarakat Indonesia sejak

zaman dahulu. Dalam konsep gotong royong ini penekanan lebih kepada bekerja bersama-sama untuk tujuan bersama dan menuntut keterlibatan aktif masyarakat secara fizikal. Di kampung-kampung, orang lelaki bekerja bersama pada satu obyek tertentu sedangkan orang perempuan membuat makanan yang disantap selepas bekerja. Obyek gotong royong antara lain menyelenggarakan jalan atau jambatan atau saliran air dan membaik-pulih bahkan membuat rumah baru. Penyertaan adalah berdasarkan kepada rasa kebersamaan walaupun Projek itu tidak berkenaan langsung dengan mereka. Bergotong royong adalah 'panggilan' agama Islam.

Konsep Konsumen. Wujud penyertaan masyarakat berdasarkan kepada pandangan bahawa masyarakat ialah sebagai pengguna kepada berbagai produk perkhidmatan pemerintah. Oleh itu, penyertaannya merupakan petanda kepada 'terima kasih' kepada pemerintah yang telah membangunkan berbagai Projek yang berkait langsung dengan keperluan mereka. Wujudnya serupa 'gotong royong' dalam pembinaan prasarana.

Konsep Kerelaan Berkorban. Dalam satu projek prasarana umum maka akuisisi tanah milik masyarakat sering tidak terhindarkan. Pampasan pada jumlah yang telah ditetapkan akan diserahkan kepada masyarakat dan pada umumnya masyarakat menerima dengan lancar tanpa rungutan. Ini berarti, mereka 'merelakan' sebagian tanahnya untuk pembangunan dan penyertaan tanpa menyumbangkan 'tenaga' sudah dianggap sebagai bentuk pengorbanan. Persoalan yang sering berlaku adalah jika terdapat

kecuiaan daripada pihak 'pegawai atau kakitangan' pemerintah berkenaan dengan jumlah pampasan yang seharusnya diterima masyarakat. Ertinya, mereka telah 'memakan' hak-hak rakyat sehingga masyarakat dirugikan. Terdapat beberapa kes demikian sehingga merusak citra pemerintah.

Konsep Profil Pengguna Teladan. Pemerintah cuba merangsang penyertaan masyarakat dengan mengadakan perlumbaan dalam membina termasuklah menyelenggarakan berbagai prasarana umum seperti jalan beserta salirannya, taman-taman dan pengurusan sampah-sarap secara berterusan. Ertinya, pada masa-masa tertentu akan datang pihak penilai dari berbagai unsur pemerintahan untuk menilai dan kepada mereka yang 'menang' akan diberi penghargaan dan diistiharkan secara rasmi melalui akhbar atau televisyen. Kampung ataupun kelompok-kelompok yang telah memenangkan perlumbaan tersebut berusaha mempertahankan prestasi sebab selalu ada pencabar baru. Penilaian dilakukan sekali setahun pada kegiatan hari persekitaran nasional.

Konsep Swadana (*Selfhelp*) dan Swakelola (*Self management*)

Peningkatan bentuk daripada penyertaan masyarakat secara spontan adalah melalui konsep swadana dan swakelola. Maknanya, pada taraf penyertaan masyarakat sudah tinggi maka pemerintah melepaskan penyelenggaraan sebuah Projek prasarana bahkan sarana umum kepada masyarakat sehingga pemerintah tidak lagi perlu memberi bantuan kewangan. Walaupun tampak sebagai mengarah kepada penswastaan

namun proses ke arah itu masih panjang sebab pola penyertaan dalam penswastaan sudah 'hilang' berganti kepada kewajipan untuk membayar. Oleh itu, konsep swadaya (*selfhelp*) dan swakelola berbeza dengan penswastaan bahkan tidak sewajarnya terjadi peralihan menuju ke arah penswastaan sebab dalam swadana dan swakelola terhadap saham masyarakat di dalamnya melalui 'swadaya'. Untuk sampai kepada taraf ini maka masyarakat haruslah merasakan bahawa perkembangan prasarana dan sarana tersebut adalah 'rancak' dan ada keperluan yang mendesak sebagai tanggung jawab mereka untuk menyelenggarakan sehingga tetap dapat berfungsi dengan sebaiknya.

Konsep 'Public Hearing'. Penyertaan dimulakan dari pemahaman tentang program dan Projek pembangunan yang akan dilaksanakan atau diselenggarakan agar dapat digunakan lebih lama dalam kualiti pelayanan yang memuaskan. Oleh itu, pemerintah perlu menjemput pengguna atau bakal pengguna agar tumbuh 'rasa memiliki dan mendapat peluang yang sama' sehingga kesadaran untuk berkorban terus meningkat. Dalam konsep ini penyertaan ditekankan kepada proses perancangan sehingga arah pembangunan selaras dengan kepentingan masyarakat. Oleh kerana itu, pemerintah dan masyarakat sama-sama berkepentingan dengannya.

2.1.4 Manfaat dan Liputan Penyertaan Masyarakat di Indonesia

Mekanisme penglibatan masyarakat harus **dipolakan** dalam setiap program pembangunan sektoral atau nonsektoral sebab memberi manfaat

tidak hanya kepada pemerintah namun juga kepada masyarakat. Manfaat yang diperolehi pemerintah adalah dari segi kewangan iaitu berkurangnya alokasi wang untuk pembangunan dan penyelenggaraan sedangkan dari segi masyarakat adalah kesesuaian program dan Projek pembangunan dengan kepentingan mereka. Oleh itu, pemerintah sebagai pihak yang paling berkepentingan terutama dikaitkan dengan dimensi politiknya iaitu sebagai pengukur kepada sokongan masyarakat terhadapnya. Dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nombor 4 tahun 1981 tentang 'Mekanisme Pengendalian Pelaksanaan Program Masuk Desa' telah diuraikan pola-pola penyertaan dan cara-cara kawal-selia program. Secara lebih spesifik, banyak **manfaat** yang diperolehi pentadbiran negara mahupun masyarakat antara lain (Ginanjar. K, 1996):

- Wujud dialog diantara Penilik Sosial (PS) dan Pengawas Masyarakat (PM) secara terbuka.
- Lingkungan dan budaya lokal makin dikenali sebagai masukan sumber kekuatan pembangunan.
- Dapat mengurangi konflik kepentingan dan konflik sosial terutama untuk menjambatani egosime sektoral dan egosime regional.
- Percaya diri baik pada Penilik Sosial (PS) dan Pengawas Masyarakat (PM) dan semangat pembangunan diharapkan semakin meningkat.
- Pentadbir negara dapat menumbuhkan suasana dan kondisi yang lebih kondusif untuk pembangunan.
- Masyarakat menjadi lebih aktif bahkan semakin arif dan dinamik sebab inisiatif masyarakat tumbuh tanpa dipaksakan.

- Disedari bahawa keputusan yang terbaik ialah bila melibatkan semua pihak yang terkait.
- Pelaksanaan keputusan menjadi tanggungjawab bersama dan kejayaan atau keberhasilan akan dirasakan bersama.

Berdasarkan kepada manfaat penyertaan masyarakat seperti telah dinyatakan di atas maka dapat disusun **liputan penyertaan** masyarakat di Indonesia sebagai bagian daripada upaya pembangunan sosial. Dasar penyusunan ruang liputan penyertaan adalah agar program dan Projek pembangunan dengan penyertaan masyarakat sebagai upaya berterusan atau berjangka panjang. Diantara liputan penyertaan masyarakat dengan penekanan kepada pengembangan penyertaan iaitu (Usman Pelly, 1996):

- Meneliti dan menilai organisasi yang terbabit dalam mentadbir kegiatan penyertaan masyarakat sebagai aktiviti institusional yang terlibat dalam penyertaan masyarakat.
- Mengidentifikasi pelbagai faktor yang berpengaruh terhadap penyertaan masyarakat iaitu ditinjau dari sosio budaya, sosio ekonomi, sosio politik dan faktor-faktor lainnya sebagai bentuk informasi mikro.
- mempraktikkan secara terancang pola-pola pengembangan penyertaan masyarakat termasuklah mencatat segala penyimpangan pelaksanaan sebagai gerak balas untuk penyempurnaan program.
- Menemukan cara yang tepat pada masing-masing daerah/wilayah mulai dari peringkat paling bawah iaitu jorong, kelurahan/desa, kecamatan, sampai ke peringkat bandaraya.

- Menyusun bersama diantara institusi-institusi yang terkait iaitu program penyertaan masyarakat berterusan yang ditopang oleh pola kewangan yang selaras agar pembangunan dapat mencapai matlamatnya pula.
- Mengadakan diskusi, bengkel, seminar yang menyangkut masalah dan program pembangunan masyarakat yang berterusan.

Peningkatan penyertaan masyarakat tidak berdiri sendiri bermakna sentiasa terdapat dua dimensi yang perlu ditimbang bagi peningkatan dan pengembangan penyertaan masyarakat. Di satu pihak, ditentukan Subjek yang berperanan memberi dorongan berbentuk **informasi** yang berisikan pandangan ataupun pendapat, pesanan, meminta pengertian dan lain-lain sebagai sumber dan di pihak lain obyek penerima informasi yang bersedia menerima atau memahami **pandangan** atau pendapat yang disampaikan. Proses semacam ini disebut 'diffusi' (Rogers, et. al., 1981; Nimmo, 1989; Jalaluddin Rahmat, 1992). Proses diffusi merupakan kaedah penyebaran inovasi kedalam sistem masyarakat agar terjadi perubahan perilaku. Oleh itu, ada beberapa unsur yang perlu diperhatikan dari segi sumber informasi iaitu:

- Pertama, terdapat upaya yang terancang daripada pihak sumber yang diikuti dengan pola-tindakan untuk mengubah perilaku sistem sosial.
- Kedua, rancangan dan pola-tindakan tersebut dikomunikasikan melalui beberapa saluran tertentu yang sesuai iaitu diminati oleh ramai orang.
- Ketiga, kegiatan tersebut dilakukan dalam jangka masa tertentu dengan fokus yang telah ditentukan serta kegiatan yang disepakati bersama.

Dimensi waktu amat diperlukan dalam pengembangan penyertaan masyarakat yang melalui beberapa tahap kegiatan yang hierarkhis. Antara kegiatan yang hierarkhis dan berterusan itu secara keseluruhannya wujud hubungan saling bergantung. Pertama, pengenalan kepada perubahan yang diinginkan/dicadangkan. Kedua, ajakan melalui komunikasi, diskusi dan bertukar fikiran. Ketiga, pemahaman terhadap program atau Projek itu sebagai suatu proses mengambil keputusan. Keempat, melaksanakan keputusan berdasarkan kepada pemahaman terhadap pengorbanan.

Berdasarkan pemikiran di atas maka ditemukan liputan peningkatan dan pengembangan penyertaan masyarakat dan peranan penyertaannya. Pada dasarnya, penyertaan adalah sebuah bentuk perubahan sikap sebab berkait dengan kemahuan untuk memberi dan menerima. Oleh kerana itu, dimensi perubahan sikap tidak hanya meliputi pemerintah juga pada taraf masyarakat sebab kegiatan ini sifatnya saling menguntungkan. Perubahan sikap adalah fenomena penyesuaian sebagai filosofi penyertaan sosial.

Perubahan Sikap. Para perancangan/pentadbir pembangunan dan masyarakat harus mengadakan perubahan sikap secara bersamaan agar terdapat keseimbangan dalam pelaksanaan atau seirama dalam kegiatan sehingga tercapai matlamat dengan sewajarnya. Ini berarti terdapat saling mengisi dalam mengembangkan penyertaan masyarakat. Realisasi saling mengisi ialah berdasarkan keinginan kedua pihak melakukan penyesuaian yang ditekankan pada perubahan sikap dan perilaku keduanya. Ini berarti

bahawa saling memperhatikan kepentingan adalah landasan gerak agar terhindarkan konflik kepentingan (Djohar Arifin Husin, 1997). Penyesuaian dilakukan melalui proses adaptasi yang diharapkan tidak terlalu lama dan tekanan kepada perubahan sikap dan perilaku adalah dengan cara :

- Perhatian kedua belah pihak saling memberi informasi diantara institusi yang terkait dengan masyarakat.
- Pentadbir pembangunan selalu memperhatikan dan memperhitungkan bersama masyarakat berkait kepentingan seluruh lapisan masyarakat.
- Perancangan pembangunan bersepadu berwawasan ke masa hadapan dengan mengira kepentingan masyarakat, langsung dan tidak langsung.
- Mengembangkan sistem maklumat ke segala arah sehingga menjadi maklumat berdaya guna sehingga terhindar kesenjangan maklumat.
- Pendekatan analisis sosio-budaya, sosio-ekonomi dan sosio-politik iaitu secara horizontal dan vertikal untuk saling pengertian.
- Menyatukan persepsi tentang pembangunan dengan penyertaan sosial melalui penyelarasan untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat.

Pentadbir dan Masyarakat. Pengurusan dalam penyertaan sosial di kawasan bandar berlandaskan kepada beberapa prinsip iaitu:

- Aspirasi masyarakat bandar diakomodasikan menurut kepentingannya tanpa mengurangi kepentingan pemerintah daerah dan pusat.
- Dasar perancangan diputuskan bersifat kondisional dan boleh diterima semua pihak sama ada pemerintah mahupun masyarakat.
- Pihak swasta dalam perancangan dan pelaksanaan pembangunan agar memprediksi pola-pola penyertaan masyarakat yang boleh digunakan.

- Muslihat dalam pengerahan potensi masyarakat berkait dengan 'upaya pencapaian' stabiliti sosio-politik, sosio-ekonomi dan sosio-budaya.
- Penerimaan perancangan pelaksanaan pembangunan diimaklumkan ke seluruh peringkat pemerintah melalui akhbar, televesen dan kempen.
- Institusi yang berkait dengan penerimaan dan pengeluaran kewangan harus bersifat telus atau pentadbiran secara lebih terbuka.
- Meningkatkan dialog antara dan diantara intelektual, tokoh masyarakat, usahawan secara vertikal mahupun horizontal.
- Nuansa masing-masing daerah diprediksi dan dianalisis perubahannya sebagai gerak balas kepada pembangunan berwawasan alam sekitar.
- Pola pikir strategik dalam meningkatkan penyertaan masyarakat adalah dilakukan dengan cara (a) mekanisme penyelarasan dilakukan dengan 'materi yang berkualiti' bagi peningkatan penyertaan masyarakat dan (b) memanfaatkan setiap peluang berkait dengan peningkatan penyertaan. Oleh kerana itu, rancangan berterusan iaitu bersifat multi tahun perlu disiapkan lebih terinci dengan antisipasi yang mungkin terjadi terutama yang akan menimbulkan kerawanan.

2.2 PENYERTAAN MASYARAKAT BANDAR DAN KESWADAYAAN (SELFHELP)

Di Indonesia, penyertaan masyarakat sering dihubungkan dengan keswadayaan. Ertinya, penyertaan dilakukan sebagai bentuk pengorbanan sebab swadaya bermakna 'dengan kekuatan sendiri'. Oleh itu, asas pembangunan dengan penyertaan harus dikaitkan dengan keswadayaan kerana penyertaan sebagai sebuah 'penyesuaian' adalah selaras dengan

'pengorbanan'. Dengan demikian, pembangunan prasarana bandar sesuai dengan asas keswadayaan (Iswandi Iskandar, 1992).

Perancangan bandar dilakukan berdasarkan kepada **potensi** dalam arti kemampuan yang dapat dikembangkan dan mengalokasikan berbagai sumber tersebut secara efektif dan efisien (Djoko Sujarto, 1974). Ini berarti bahawa perencanaan harus meliputi tiga kekuatan iaitu kekuatan geografi-demografi, sosio-ekonomi dan sosio-budaya. Kenyataan tersebut selaras dengan persoalan perkotaan yang menghadapi masalah kekurangan dari segi kewangan untuk membangun prasarana akibat dari penghijrahan ke bandar. Oleh itu, perlu ditemukan pelbagai sumber baru khususnya yang berasal dari masyarakat (Fashbir Noor Sidin, 1991).

Perancangan harus berlandas kepada **kemahuan** untuk mengurus bandar atas dasar kerjasama terutama keperluan kewangan (Catanese, 1985). United Nations of Economic and Social Council (UNESCO) pada tahun 1975 telah menganjurkan kepada pemerintah-pemerintah di negara berkembang agar menggunakan kekuatan masyarakat untuk membangun. Artinya, masyarakat dianggap memiliki potensi besar dari segi tenaga dan sumber-sumber kewangan dan menjadi tanggungjawab pemerintah untuk mengembangkannya (Swan, 1979; Iman Soetiknyo, 1990).

Lebih spesifik, Catanese (1989) menyatakan bahawa membangun prasarana bandar yang sihat harus memiliki berbagai unsur **perancangan** dimana kekuatan masyarakat diakomodasi. Pertama, perancangan dalam

jangka masa tertentu yang sifatnya berterusan. Kedua, penyertaan sosial adalah kekuatan dalaman atau endogen sehingga dapat dialokasikan dari segi ruang dan masa. Ketiga, perancangan harus mengintegrasikan faktor dalaman dan luaran terutama berbagai institusi yang mengelola kewangan sama dari pemerintah mahupun masyarakat bahkan dari sumber lainnya. Keempat, penilaian harus realistik supaya perancangan berdampak positif terhadap pengembangan potensi masyarakat. Artinya, berdampak kepada kehidupan masyarakat yang dirasakan langsung dalam bentuk kebersihan dan keteraturan persekitraan sebab berkaitan langsung dengan kesihatan bahkan ekonomi masyarakat.

Di Indonesia, sejak ditetapkan Instruksi Presiden (Inpres) tentang Bantuan Pembangunan Desa dan Kota pada tahun 1969 maka pola-pola pembangunan yang berdasarkan keswadayaanpun terdorong termasuklah 'gotong royong' (Iswandi Iskandar, 1992). 'Inpres Bantuan Pembangunan' adalah penggerak utama terhadap pembangunan keswadayaan kerana pola-pola demikian telah merangsang kreativiti sosial bahkan berkembang beberapa **model pembangunan** yang inovatif (Republik Indonesia, 1989). Prakarsa masyarakat berkembang termasuklah organisasi bukan kerajaan sehingga bantuan pemerintah menjadi lebih besar nilainya.

Upaya terpenting dalam keswadayaan masyarakat ialah membina **antusiasme** bahkan **heroisme** masyarakat sebab keswadayaan berarti pula sebuah pengorbanan (Eko Budihardjo, 1982). Penyertaan ialah suatu

proses dalam menentukan pilihan-pilihan menuju keswadayaan sehingga penyertaan adalah identik dengan keswadayaan. Penyertaan bermula dari proses perancangan oleh kerana berkait dengan pengambilan keputusan tentang alokasi tenaga, material dan kewangan (Wibisana, 1989). Makna tersebut ditegaskan oleh Mullen (1986), *'participation is sharing by people in the benefits of development and involvement of in decision making at all levels of society'*.

Penyertaan dengan keswadayaan ialah mengandungi makna yang menuju kepada 'interaksi' berdasarkan 'kerelaan' oleh 'individu' bekerja sama untuk sebuah 'program atau Projek' yang disepakati bersama dalam kegiatan perancangan (Adjid, 1985). Oleh itu, penyertaan ialah satu 'tanggung jawab' dalam membangun terutama 'pelaksanaan' dan kerelaan menerima hasil-hasil pembangunan (Republik Indonesia, 1988). Ini berarti keswadayaan adalah **kesadaran** untuk bertanggung jawab dari segi fizikal iaitu tenaga, wang, material mahupun bukan fizikal iaitu pendapat, inisiatif dan tanggapan. Dengan demikian, strategi pembangunan keswadayaan (1) memusatkan perhatian kepada kekuatan masyarakat, (2) menganalisis dinamika dan gerak masyarakat, (3) merangka sistem kerja bagi mencapai tujuan dan (4) menimbang segala kemungkinan yang dapat mengganggu pencapaian tujuan termasuklah dimensi ruang dan masa.

Penyertaan dengan keswadayaan ini bergantung kepada prasyarat iaitu kesempatan, kemahuan dan kemampuan (Iswandi Iskandar, 1992).

Ketiga prasyarat tersebut sifatnya saling bergantung kerana kesempatan sahaja seperti pengorbanan waktu dan tenaga tidaklah cukup kerana tetap diperlukan kem\123456ahuan ataupun kerelaan bahkan kemampuan sangat besar pengaruhnya sebab kemampuan berkait dengan wang dan material yang diperlukan sebagai bentuk 'penyertaan' masyarakat untuk mencukupkan 'bantuan' daripada pemerintah. Ketiga faktor tersebut menunjukkan suatu **kesepaduan** diantara faktor endogen atau kekuatan dalaman masyarakat dan faktor eksogen atau berada di luar termasuk rangsangan pemerintah seperti perlumbaan dalam menyertai pembangunan.

2.3 KESWADAYAAN DAN PEMBERDAYAAN SOSIAL

Penyertaan sosial yang dilambangkan oleh keswadayaan memberi petunjuk tentang pemberdayaan sosial. Ini berarti, kedudukan masyarakat telah dinilai secara rasional dan mereka telah diletakkan mengikut fungsi-fungsi sosialnya serta proporsional terhadap tuntutan untuk menyumbang kepada pembangunan. Penyertaan masyarakat bandar dalam merancang persekitaran bandar adalah wujud **pemberdayaan** tersebut. Penyertaan itu akan dirasakan manfaatnya jika masyarakat diikuti-sertakan sama ada melalui institusi formal mahupun informal. Situasi yang kondusif diperlukan agar prioriti pembangunan di daerah sesuai dengan potensi dan aspirasi daerah. Kekeliruan yang sering terjadi dimasa lampau adalah pemerintah

pusat kurang peka dalam memilih prioriti pembangunan sehingga kurang mendapat sambutan masyarakat atau keswadayaan lemah.

Pembangunan tidak hanya didasarkan kepada kajian kelayakannya sebab mengabai kaedah **penilaian dampak sosial** (Mohd. Razali Agus dan Fashbir Noor Sidin, 1999). Penyertaan masyarakat ditumbuhkan dari inisiatif pada tingkat daerah namun tetap berpegang kepada strategi pada tingkat nasional. Penggunaan kaedah penilaian dampak sosial bermakna bahawa masyarakat merupakan Subjek sekaligus obyek pembangunan sehingga perlu dikenal pasti dampak pembangunan sama ada positif atau negatif terhadap masa depan masyarakat dan generasi masa datang. Hal ini menegaskan pula bahawa faktor dalaman dan luaran merupakan suatu kesepaduan dalam pembangunan masyarakat.

Semua pihak yang terlibat dalam pembangunan harus menyedari dan bertanggung jawab pada peringkat pusat mahupun daerah bahawa pembangunan sebaai usaha bersama pemerintah dan masyarakat adalah untuk mewujudkan **kesejahteraan sosial** yang menyeluruh. Dalam praktik sama ada ditinjau dari segi sosio-ekonomi, sosio-budaya dan sosio-politik maka terlihat bahawa proses pembangunan seperti terbelah-belah seolah-olah tidak ada hubungan diantara satu sektor dengan sektor yang lain. Ini menunjukkan bahawa proses menuju kesejahteraan sosial belum terwujud dalam sebuah proses yang integratif dan terorganisir dengan baik. Bahkan

saling kebergantungan dan interaksi serta keberkaitan diantara berbagai sektor belkum difahami sepenuhnya (Fashbir Noor Sidin, 1999).

Pemahaman tentang pembangunan prasarana bandar sebagai satu kegiatan yang **saling melengkapi** seperti jalan dan saluran atau sifatnya merupakan **pasangan** seperti kawasan kediaman dan taman-taman perlu ditumbuh-kembangkan. Ertinya, makna komplementer dan suplementer itu tidak hanya menjadi wacana pada peringkat berokrasi namun disebarkan kepada masyarakat sebagai sebuah bahan perbincangan yang tidak putus dalam pelbagai kesempatan. Dengan demikian, perubahan perilaku pada berbagai peringkat sebagai pelaku pembangunan adalah mutlak sifatnya bahkan 'perilaku saling menyesuaikan' (*mutual adjustment*). Oleh kerana itu, perilaku birokrasi yang tidak selaras dengan konsep dasar tentang *good governance* harus dihapuskan sebab menjadi 'duri dalam daging'. Ini penting ditegaskan sebab pihak pemerintah merupakan penerima amanah dan semangat kebersamaan dapat menjadi jambatan kepada sikap positif yang semakin baik dari semasa ke semasa. Secara institusional perilaku seperti itu lebih mudah dibangun dengan menyamakan persepsi diantara masyarakat dan pemerintah. Di sini diperlukan ketelusan dan penyebaran informasi yang timbal balik diantara masyarakat dan pemerintah.

Setiap program sektoral dan sub-sektoral yang melibatkan banyak institusi pemerintah mahupun swasta dan masyarakat sewajarnya bersifat komplementer dan suplementer. Di masa hadapan, kepentingan bekerja

sama diantara pemerintah, swasta dan masyarakat terus meningkat yang memungkinkan timbulnya konflik kepentingan. Untuk menghindari konflik tersebut maka diperlukan keserpaduan dalam melakukan kegiatan antara lain memperbanyak perbincangan dan diskusi ini semacam **penyesuaian kepentingan** (*adjustment interest*). Artinya, pembinaan semangat berasal daripada kepentingan bersama selari dengan pengembangan sistem dan prosedur perancangan pembangunan (Parsudi Suparlan, 1984).

Strategi **pentadbiran yang kondusif** dalam pembangunan daerah terutama prasarana bandar ditekankan kepada pemberian peluang untuk tumbuhnya inisiatif dari bawah namun tetap menuju ke suatu arahan yang telah ditetapkan di pusat. Masyarakat menginginkan penyertaan langsung dan aktif dalam perancangan pembangunan sehingga implementasi yang meliputi pula pemeliharaan perkhidmatan awam. Oleh itu, peluang untuk menumbuhkan inisiatif perlu dipelihara (Ginanjari K, 1996).

Pendekatan yang kondusif ialah satu pendekatan **fungsional** yang menggambarkan sistem perancangan dan pelaksanaan pembangunan itu disepadukan. Kepentingan sektoral pusat dan daerah dengan pendekatan fungsional ini boleh terpenuhi. Disini diperolehi kesatuan bahasa daripada berbagai pihak yang bermakna persepsi sudah disamakan. Kesepakatan praktikal dirancang untuk dapat terjadi dalam implementasi yang adaptif, integratif dan mudah dalam konsolidasi, sinkronisasi tanpa menyimpang daripada berbagai peraturan yang berlaku. Pendekatan demikian disebut

sebagai bersifat strategik sebab mengkaitkan pentadbiran dengan banyak sektor dan institusi sebagai faktor yang terpenting dalam pengembangan penyertaan masyarakat (Moh. Razali Agus, 1995).

Selain itu, sektor swasta telah dikembangkan dan mendapat cukup banyak peluang dalam proses pembangunan pembangunan bahkan dapat dikatakan lebih besar menikmati hasil-hasil pembangunan. Oleh itu, pemerintah perlu mengkaji semula pungutan cukai yang progresif kepada usahawan. Jika mereka melanggar ketentuan pembangunan terutama dari segi dampak negatif terhadap **kelangsungan hidup generasi** maka pihak pemerintah dan juga masyarakat dapat melakukan tuntutan dan tindakan kepada mereka. Pembangunan daerah mengikut kemampuan kewangan belum dapat disandarkan sepenuhnya kepada kekuatan setempat sebab tidak semua daerah berkembang seperti yang diharapkan karena potensi supra-struktur, alam sekitar, manusia yang relatif berbeza.

Perkhidmatan awam secara institusi akan dikonsentrasikan kepada pelayanan pihak pemerintah. Pada masa hadapan, pelayanan seperti ini boleh dikembangkan dengan memberi peluang **institusi luar pemerintah** sehingga kekakuan birokratik akan semakin lembut dengan perkembangan yang begitu ketara dan persekitaran berubah dengan cepat. Setakat ini, kekakuan dan kurang efisien serta efektifnya suatu sistem birokrasi dapat diantisipasi dengan kerjasama antara institusi di luar pemerintah. Dengan demikian pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan mengikut-

sertakan institusi bukan-pemerintah akan diperlancar sebagai salah satu pengembangan penyertaan masyarakat (Fashbir Noor Sidin, 1998).

Keswadayaan dan pemberdayaan sosial terutama berkait dengan **penyertaan kewangan** masyarakat akan semakin meningkat sebab pihak pemerintah dianggap makin tidak berdaya-kuasa terhadap permintaan dari segi prasarana bandar. Semakin meningkat pembangunan bandar maka makin meningkat pula belanjawan yang diperlukan. Intensifikasi ataupun peningkatan kewangan tidak hanya menurut mekanisme yang berlaku dan diatur oleh undang-undang tetapi boleh diperolehi dari masyarakat yang harus dipertanggung-jawapkan dan dilaksanakan secara telus. Ini berarti bahawa masyarakat merupakan sumber yang potensial asalkan mengikuti kehendak mereka iaitu ketelusannya yang dapat dipertanggung-jawapkan (Mohd. Razali Agus, 1998).

2.4 KESWADAYAAN DAN PEMBANGUNAN BERTERUSAN

Pengembangan peranan sosial berupa hubungan masyarakat yang dilakukan melalui **dialog** dapat meningkatkan kepekaan sekaligus sebagai petanda tanggung jawab sosial para pelaku iaitu pelaksana pembangunan pada satu pihak dan masyarakat pada pihak lainnya. Peranan penyertaan masyarakat diprediksi dari dua sisi iaitu (1) perubahan dan perkembangan pembangunan yang berpengaruh kepada keseimbangan dalam memenuhi keperluan masyarakat, dan (2) pihak pentadbiran yang mengakomodasi pengembangan penyertaan masyarakat (Santoso Sastropetro, 1988).

Perubahan secara berterusan sebagai akibat pembangunan akan membentuk gambaran baru bagi perkembangan bandar yang memerlukan penyertaan masyarakat. Oleh kerana itu, penyertaan masyarakat dalam konteks pembangunan berterusan harus dikaitkan dengan pola-pola serta sikap dan motivasi masyarakat terhadap penyertaan tersebut khususnya **persepsinya** tentang penyertaan dan keswadayaan (Djohar Arifin Husin, 1997). Banyak perubahan mendasar yang terjadi secara cepat dan tidak mudah diprediksi sebab seperti tidak ada hubungan dengan masa lampau. Perubahan yang demikian cepat terutama di kawasan bandar menyentuh dan mempengaruhi kehidupan seluruh lapisan masyarakat bandar. Oleh itu mengembangkan penyertaan masyarakat harus mengira kondisi pembangunan prasarana bandar iaitu setakat dapat ditanggung terutama dari segi alokasi sumber-sumber. Kehidupan masyarakat secara struktural harus dianalisis agar dapat diperhitungkan kemampuan dan pemanfaatan pembangunan secara optimal.

Pembangunan dengan penyertaan secara berterusan selain sangat bergantung kepada ketiga faktor yang telah dinyatakan di atas maka faktor **keadilan** pun harus ditimbang. Tidak boleh ditunda lagi bahawa kegiatan pembangunan akan makin menyebar dan tidak terpusat di bandar-bandar besar namun makin meluas kepada bandar-bandar menengah dan kecil. Upaya penyebaran ini tidak mudah oleh kerana selama ini pembangunan industri cenderung terpusat di bandar dimana sarana dan prasarana serta kemudahan bandar secara kuantitatif dan kualitatif lebih baik sehingga

mendorong penghijrahan penduduk desa ke bandar. Dengan demikian, faktor 'keadilan' harus ditekankan kepada masyarakat bandar yang berarti mereka telah mendapat 'kelebihan' sehingga 'wajib' menyelenggarakan bahkan membangun prasarana baru untuk melengkapi yang sudah ada (Keller, S, 1998).

Selain 'kesempatan', 'kemahuan' dan 'kemampuan' serta 'keadilan' maka '**komitmen**' diantara pemerintah dan masyarakat juga diantara para pelaku pembangunan lainnya termasuklah organisasi bukan kerajaan dan para donatur. Pemerintah Indonesia, terutama Departemen Dalam Negeri telah menggaris-bawahi komitmennya dalam pelaksanaan desentralisasi (UU No.5/1979) dan otonomi Pemerintah Daerah Tingkat II (Peraturan Pemerintah No.45/1992). Strategi pembangunan daerah yang ditekankan kepada pembangunan berterusan sentiasa dikaitkan dengan penyertaan masyarakat. Secara legal-formal, undang-undang dan peraturan tersebut realisasinya harus didasarkan kepada lebih banyak keinginan pemerintah dan masyarakat yang sesuai dengan keperluan pembangunan di daerah. Artinya, desentralisasi pembangunan ialah isu kesepaduan pembangunan sektoral dan kepentingan daerah. Upaya dengan komitmen yang serius itu harus ditingkatkan melalui integrasi vertikal yang berhujung pada kejayaan dalam kesepaduan diantara dasar dan strategi pemerintah pusat sama ada Departemen Dalam Negeri ataupun Departemen-departemen lainnya.

Upaya tersebut selalunya terkait dengan peranan **otonomi daerah** dalam mempersiapkan perancangan pembangunan daerah yang meliputi pembangunan sektoral dan pembangunan daerah. Ini bermakna bahawa persiapan dan perancangan sistem harus dikaji lebih awal oleh perwakilan pusat di daerah dengan pemerintah daerah dalam mewujudkan otonomi pemerintah daerah secara efektif dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh itu, tindakan pragmatis perlu digunakan oleh karena perancangan dan pelaksanaan pembangunan memerlukan belanja yang semakin membesar sehingga penyertaan masyarakat pun harus meningkat pula.

Dalam situasi dan kondisi dimana semua pihak menyadari bahawa kesadaran masyarakat terhadap haknya dan mengerti cara menuntutnya sesuai dengan harapan rakyat maka pembangunan semakin meningkat. Keadan masyarakat seperti ini mengharuskan pembangunan pada masa hadapan perlu lebih ditingkatkan dengan **kaedah** yang canggih. Ertinya, pembangunan dimasa hadapan dilakukan lebih hati-hati dan ditadbir lebih cemerlang sehingga tidak terjadi pembaziran, tertib dan teratur serta tidak menimbulkan goncangan, gangguan ketertiban seperti melanggar hak-hak masyarakat tempatan. Untuk itu, keperluan semua pelaku pembangunan perlu diakomodasikan dalam persekitaran penyertaan yang berkeadilan seperti pampasan tanah yang adil dan secara legal boleh dipertanggungjawabkan (Hasan Poebo, 1988).

Keswadayaan yang berterusan juga bergantung kepada **ketelusan** terhadap **aspirasi** masyarakat. Masyarakat dalam era demokrasi semakin vokal menyuarakan aspirasinya oleh kerana mereka sedar tentang hukum dan undang-undang serta mengetahui sarana untuk memperjuangkannya. Semua masalah sosial di 'daerah' akan segera muncul di 'pusat' sebagai konsekuensi daripada sistem informasi yang semakin canggih dan dapat pula berlaku sebaliknya dimana kerenah birokrasi 'pusat' yang merugikan 'daerah'. Fenomena sosial yang demikian adalah sesuatu yang wajar saja bahkan menuju format sebenarnya mengikut konsep pengurusan strategik dimana ada pemberi dan penerima amanah. Ertinya, ketelusan birokrasi terhadap aspirasi sangat berpengaruh terhadap penyertaan masyarakat (Mohd. Razali Agus, 1998).

2.5 PEMBANGUNAN KESWADAYAAN BERCIRI TEMPATAN

Di Indonesia, pembangunan dengan keswadayaan telah bersepadu dengan budaya tempatan sehingga tumbuh-kembang pola keswadayaan yang spesifik. Latar belakang budaya yang memberi warna kepada model-model lokal tersebut cukup menarik untuk disingkap dan dua diantaranya ialah Marsipature Hutana Be di Sumatera Utara dan Manunggal Sakato di Sumatera Barat. Terdapat beberapa wawasan yang sama sebaliknya juga terdapat beberapa pola dorongan penyertaan yang relatif berbeza.

2.5.1 Marsipature Hutana Be di Sumatera Utara

Marsipature Hutana Be (MHB) adalah suatu rangkaian kata yang dipetik daripada bahasa Tapanuli yang bermakna amat dalam dan filosofis iaitu "Membaiki dan Meningkatkan" taraf kehidupan masing-masing desa dalam suasana kebersamaan atau secara bergotong royong. Ide Gerakan Pembangunan Desa Terpadu Marsipature Hutana Be (GPDT-MHB) ialah gotong royong dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan. Sifat kegotong-royongan ini telah ada dan sudah berakar pada masyarakat sejak dahulu. Hanya saja sistem dan pelaksanaannya pada masa kini diselaraskan dan disesuaikan dengan perkembangan kemajuan teknologi.

Adanya perbedaan kemampuan diantara kelompok masyarakat di bandar dan desa telah pula mengakibatkan perbezaan perkembangan pembangunan dimana umumnya masyarakat bandar lebih berkembang daripada masyarakat desa. Untuk itu perlu dicari suatu cara menjembatani jurang pemisah diantara masyarakat bandar dan masyarakat di pedesaan untuk mewujudkan perataan pembangunan supaya dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat.

Sesuai dengan pengamatan bahwa masih ada pemikiran di tengah masyarakat yang tinggal di desa bahawa mereka belum dapat mengikuti laju perkembangan pembangunan. Pada umumnya, masyarakat yang tinggal di desa ialah orang yang putus sekolah (*drop out*) yang mempunyai sifat antara lain adanya rasa rendah diri dan merasa tidak mampu, cepat

patah semangat dan merasa tidak berdaya menghadapi masalah yang ada di desanya. Kenyataan ini terutama yang mengakibatkan produktiviti sumber manusia pedesaan menjadi rendah (Djohar Arifin Husin, 1985).

Gerakan Marsipature Hutanabe dimaksudkan untuk mengubah pola pikir masyarakat dari pola pikir konsumtif dan statik menjadi pola pikir yang produktif, kreatif dan dinamis. Hal ini dapat dicapai dengan upaya antara lain:

1. Membangun dan menciptakan lembaga informasi yang dapat diterima dan dipergunakan masyarakat desa.
2. Meningkatkan taraf pendidikan masyarakat supaya dapat menyerap maklumat perkembangan kemajuan sekaligus dapat mengubah pola pikir masyarakat desa.
3. Membangun sarana dan prasarana perekonomian desa khususnya yang dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat desa.

Melalui peningkatan pendidikan diharapkan wawasan dan pola pikir masyarakat akan semakin luas sehingga masyarakat akan lebih mudah menerima dan menyerap perkembangan dalam bidang teknologi, sosial ekonomi, kebudayaan dan sebagainya. Disamping itu diharapkan pula GPDT-MHB dapat meningkatkan peran masyarakat dalam melaksanakan pembangunan dengan pola kebersamaan dan kekeluargaan yang dijiwai dengan semangat persatuan sesuai dengan dasar Negara Pancasila.

Pemberian informasi secara meluas tentang kampung halaman kepada masyarakat perantau dapat dilakukan melalui media cetak dan elektronik serta penyampaian langsung dengan tatap muka. Diharapkan dengan pembangunan irigasi dapat meningkatkan produksi pertanian, perbaikan pasar dan lain-lainnya yang menuju kepada peningkatan taraf hidup masyarakat desa.

Dari uraian pengertian dan tujuan serta sistem dan pelaksanaannya maka sudah jelas bahwa Masipature Hutana Be adalah berupa gerakan menghimbau dan mengajak warga masyarakat dan perantau dari seluruh daerah Sumatera Utara untuk membangun desanya masing-masing yang sesuai dengan kemampuan yang dimiliki dari segi fizikal dan non-fizikal. Di dalam implementasi kegiatan Marsipature Hutana Be, para perantau dan masyarakat yang berada di pedesaan sama ada secara perseorangan mahupun berkelompok melakukan berbagai kegiatan antara lain :

1. Perantau ketika balik kampung secara bersendirian atau berkelompok diharapkan dapat mengamati perkembangan kampung halamannya. Dengan memperhatikan keadaan infrastruktur, struktur, perekonomian, produktivitas sumber manusia dan pemanfaatan sumber alam yang pada pada akhirnya diharapkan mampu menggugah hatinya untuk membangun desa atau kampung halamannya.
2. Dengan secara gotong-royong para perantau bersama-sama dengan masyarakat yang tinggal di desa mengadakan musyawarah dalam

proses pelaksanaan Marsipature Hutana Be mulai dari perancangan, pelaksanaan dan pengawalan serta menetapkan prioriti Projek-Projek yang akan dibangun.

3. Dalam menghimpun dana dan mengorganisir pembiayaan mahupun pelaksanaannya yang dilakukan oleh masyarakat perantau bersama masyarakat yang tinggal di pedesaan melalui musyawarah bersama tanpa suatu Lembaga/Badan yang khusus untuk itu.
4. Melaksanakan sendiri pembangunan dengan memanfaatkan sumber alam di pedesaan dengan tenaga kerja dari warga desa itu sendiri atau membawa tenaga kerja dari daerah lainnya untuk menjadi contoh bagi warga desa tersebut agar menimbulkan persaingan yang positif untuk bekerja lebih keras.

2.5.2 Manunggal Sakato di Sumatera Barat

Manunggal Sakato adalah sebuah model penyertaan masyarakat berdasarkan kepada beberapa pertimbangan. Pertama, beberapa institusi sosial seperti Perangkat Pemerintah Desa, Lembaga Musyawarah Desa (LMD), Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), dan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) tidak berfungsi sepenuhnya menggerakkan potensi sosial. Kedua, berbagai institusi sosial tersebut mendapat bantuan kewangan daripada pemerintah untuk melakukan berbabagi program dan Projek. Ketiga, berbagai kerjasama masyarakat berwujud gotong royong

telah dilakukan sejak dahulu kala dan memberikan hasil yang memuaskan sehingga dapat dilakukan modifikasi (Fice Handayani, 1999). Oleh kerana itu, 'Manunggal Sakato' telah diformulasikan sebagai model gotong royong yang berakar budaya tempatan di Sumatera Barat.

Istilah 'Manunggal Sakato' digunakan untuk tiga pengertian beserta tujuan yang berkait dengannya, iaitu:

- Sebuah gerakan masyarakat bagi menumbuhkan semangat dan gairah membangun melalui persaingan yang sihat. Ini bermakna bahawa pola pandangan dan mentaliti masyarakat serta semangat perlu disesuaikan dengan gerakan pembangunan tersebut petanda wujud kesedarannya.
- Sebuah model pembangunan atas dasar prinsip 'gotong royong' yang bersepadu dan terbuka. Ini berarti bahawa model tersebut memerlukan pembangunan yang terancang dimulakan daripada identifikasi potensi dan pengalokasi sumber-sumber yang efektif dan efisien.
- Sebuah sebutan yang khas untuk pembangunan berasas keswadayaan di daerah Sumatera Barat. Maknanya, falsafah atau prinsip-prinsip asas serta pendekatan dalam pengorganisasian dan pengerahan masyarakat adalah sesuai dengan model pembangunan sebagai sebuah gerakan.

Falsafah tentang kebersamaan diungkapkan dalam pepatah iaitu 'barek samo dipikuah, ringan samo dijinjiang' dan keputusan dirumuskan oleh 'tungku tigo sajarangan' yang menunjukkan proses yang demokratis. Manunggal berasal dari perkataan 'tungga' atau 'satu' dan manunggal itu diartikan sebagai 'bersatu' sedangkan 'sakato' berasal dari perkataan 'satu kato' atau 'seiya-sekata'. Oleh itu, 'manunggal sakato' dapat berarti

sebagai 'bersatu dalam semangat seiya-sekata'. Ini menunjukkan bahawa keswadyaan dilandasi oleh semangat kerakyatan atau demokrasi.

Manunggal Sakatu bertujuan sebagai jambatan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur melalui pertumbuhan dan pemerataan hasil-hasil pembangunan dalam suasana kehidupan yang aman-damai. Ini menegaskan bahawa pembangunan merupakan tanggungjawab bersama dan dilakukan secara bersama pula dengan mengikut-sertakan segenap potensi dan kekuatan yang dimiliki masyarakat. Pendekatan Manunggal Sakato dapat meningkatkan produksi dan produktiviti masyarakat kerana proses pembelajaran berlangsung dalam proses pembangunan tersebut. Selain itu, potensi dan sumber-sumber dapat digunakan secara optimal sebab pembangunan dilakukan melalui penyelarasan yang terancang.

Ada empat asas dalam pembangunan dengan model manunggal ini iaitu asas legaliti atau undang-undang, struktural, empirikal dan sosio-budaya. Asas legaliti ialah merujuk kepada Ketetapan MPRS No. 20/1966 tentang kegotong-royongan, Undang-undang No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang No. 5/1979 tentang Pembangunan Desa. Ketiganya telah menjadi landasan tentang tanggungjawab masyarakat dalam membangun. Asas struktural menunjukkan satu proses pembangunan yang hierarki iaitu bermula dari perancangan hingga ke kawal-selia. Ini menunjukkan bahawa pembangunan memiliki berbagai pelaku yang berbeza peranannya atau siapa bertanggungjawab apa. Asas

empirikal adalah menunjukkan bahawa pembangunan merupakan sebuah proses yang berterusan sehingga pengalaman masa lalu dapat dijadikan pedoman kepada proses yang akan datang sama ada kekuatan ataupun kelemahannya. Asas sosio-budaya merujuk kepada karakteristik sosial di mana pembangunan tersebut dilaksanakan iaitu berdasarkan stratifikasi sosial dan latar belakang budaya sehingga segenap potensi dan semua sumber dapat dikerahkan dengan secara optimal.

Untuk mencapai tujuan pembangunan berasas keswadayaan maka empat prinsip utama harus dipegang dan keempatnya saling berkait satu dengan lainnya. Pertama, musyawarah untuk mufakat menunjukkan suatu proses yang telus dan langsung sehingga semua mendapat maklumat dan berpeluang untuk menyertainya. Kedua, penyertaan dengan ikhlas adalah petanda rasa syukur terhadap rizki sama ada material mahupun tenaga sehingga harus disumbangkan dengan kerelaan. Ketiga, kesepaduan dan penyelarasan sebab mengikut-sertakan masyarakat dan pemerintah yang bertujuan untuk menyatukan kekuatan. Keempat, pengurusan yang telus dan kompak agar tercapai sinergi yang tinggi menunjukkan suatu keadaan yang paling asas dalam semua bentuk penyertaan sosial.

Manunggal Sakato telah berjaya melipat-gandakan pembangunan terutama diukur dari nilai wang sebuah Projek. Sebuah kajian di Padang, mendapati bahawa model pembangunan ini telah melipat-gandakan hasil-hasil pembangunan dimana pemerintah hanya terlibat memberi bantuan

kewangan sebesar 35 peratus sahaja dari keseluruhan belanjawan Projek (Iswandi Iskandar, 1992). Dari segi sumbangan tenaga pula, Manunggal Sakato telah berjaya menyediakan bantuan teknikal sebesar 42 peratus dari keseluruhan tenaga teknikal yang diperlukan sehingga dapat diijimat perbelanjaan Projek. Demikian pula dari segi bantuan berwujud material iaitu bahan-bahan binaan yang disumbangkan termasuklah makanan dan minuman yang dinilai sebesar 27 peratus sehingga dapat diijimat sebesar sumbangan tersebut.

Berdasarkan kedua model tersebut di atas maka dapat ditegaskan bahawa pembangunan dengan keswadayaan dapat dicampurkan dengan akar budaya masyarakat tersebut. Bahkan di Sumatera Barat, penyertaan tersebut diberikan landasan 'adat basandi syara' dimana firman Allah dan sabda Rasulullah dijadikan sebagai falsafah dalam 'gotong royong' seperti 'kebersihan adalah sebagian daripada iman' dan sebagainya. Dorongan untuk menyertai program dan Projek pembangunan menjadi semakin kuat dan jika segala sesuatunya yang baik itu dimulakan dengan niat yang baik pula maka ganjaran yang baik bahkan berlipat-ganda akan diperolehi dari Allah Subhanahu wa ta'ala.

Keswadayaan di Sumatera Utara bagi membina kampung halaman melalui gerakan 'Marsipature Hutanabe' hampir serupa dengan 'Gerakan Seribu Minang' atau Gebu Minang. Menurut model Gebu Minang, 'apabila setiap orang Minangkabau dimana pun berada jika setiap orang memberi

sumbangan kepada pembangunan daerah sebanyak seribu rupiah (RM 1) setiap bulan maka pembangunan daerah akan dapat dipacu. Penyertaan tersebut amat potensial namun persoalan yang selalu dihadapi ialah cara pengorganisasian sumbangan tersebut dan pendistribusian yang terhindar dari kolusi dan nepotisme. Artinya, keyakinan terhadap organisasi yang mengelola bantuan tersebut amat menentukan sekali kerana pengurusan wang rakyat bergantung kepada kepada taraf kepercayaan mereka.

2.6 BEBERAPA KAJIAN DAN PENULISAN TERDAHULU

Dalam kajian klasikal tentang penyertaan sosial di Amerika Syarikat didapati beberapa pakar telah menemukan 'benang merah' sehingga kian jelas definisi dan pola-pola penyertaan masyarakat dalam pembangunan. Verba and Nie (1973) dalam kajiannya mereka mendapati bahawa definisi tentang masyarakat makin 'kabur' sehingga turut mengaburkan pengertian tentang penyertaan masyarakat terutama berkaitan dengan **isu-isu sosial** dikatakan semakin menipis. Lebih lanjut ditegaskan bahawa penyertaan telah memajukan 'tujuan-tujuan masyarakat' namun didapati masyarakat menjadi semakin 'langka' dalam pola-pola penyertaan. Ini berarti bahawa penyertaan berhubungan dengan karakteristik demografi yang berkait pula dengan status sosial dan etnik. Beberapa kajian lainnya juga mendukung dan menegaskan bahawa **status sosial ekonomi** adalah suatu prediktor atau peramal terhadap penyertaan yang sangat kuat (Alford and Scoble, 1968; Hyman and Wright, 1971; Verba and Nie, 1973).

Ketika masyarakat berubah maka amat penting untuk menumbuhkan-kembangkan berbagai mekanisme yang memacu penyertaan dan mampu memahami berbagai manfaatnya. Satu faktor yang dapat meningkatkan penyertaan ialah **rangsangan psikologikal** terhadap individu. Manfaat itu bertalian dengan keswadayaan menuju ke arah pemberdayaan (McMillan and Chavis, 1986; Chavis and Wandersman, 1990). Ini berarti, kesedaran terhadap kepentingan sosial sebagai 'rasa yang dimiliki seorang insan dan menjadi petanda bahawa mereka adalah bagian yang berarti dari suatu komunitinya' (Sarason, 1974). Beliau menegaskan bahawa ketiadaan rasa ini merupakan indikasi kuat terhadap kehancuran kehidupan sosial masa hadapan terutama dalam masyarakat yang kontemporer. Zimmerman and Rappoport (1988) menyatakan bahawa pemberdayaan merupakan suatu hubungan diantara **kecekapan** peribadi dan **kemahuan** untuk melakukan tindakan. Ertinya, penyertaan mengisyaratkan bahawa kemampuan dalam mengerahkan berbagai kecekapan adalah mutlak bagi meningkatkan taraf kemakmuran masyarakat sebagai kumpulan dari kesejahteraan individu.

Hubungan antara penyertaan dan pemberdayaan serta kesedaran sosial belum difahami secara jelas. Teori tentang penyertaan masyarakat mengisyaratkan bahawa ada dua model berbeza iaitu penyertaan sebagai sesuatu yang **semula jadi** sebaliknya penyertaan ialah **dorongan** akibat kesadaran masyarakat yang terangsang (Chavis and Wandersman, 1990; Mohd. Razali Agus, 1997). Oleh itu jika dihubungkan dengan pemberdayaan sosial maka pemberdayaan adalah sebuah variabel antara

yang penting. Kedudukan perancang pada 'model pertama' ialah memberi arahan bahkan memberi rangsangan agar penyertaan mencapai maksima yang diharapkan sedangkan pada 'model kedua' kedudukan perancangan adalah pada identifikasi potensi penyertaan untuk menemukan arah yang paling sesuai bagi mencapai hasil yang optimum.

Pakar lainnya menyatakan bahawa penyertaan bersifat **jenjangan** atau hierakhi berdasarkan peringkat yang berbeza karakteristiknya. Lapan peringkat penyertaan berasaskan kekuatan masyarakat dan tiga peringkat mengikut kadar penyertaan (Arnstein, 1969). Peringkat dua paling bawah berarti 'tiada penyertaan' dan penyertaan sebagai badan penasihat atau berada pada kumpulan 'cop getah' sebab penyertaan 'tidak dikenali' yang ditegaskan sebagai pola penyertaan untuk 'penyembuhan'. Ketiga tangga berikutnya adalah penyertaan berkadar rendah sebab penduduk diberikan peluang memberi saranan setelah mendengar berbagai informasi tentang rancangan pembangunan. Kedua tangga tangga terakhir disebut sebagai kemitraan sebab masyarakat diberi kesempatan untuk terlibat secara aktif dalam proses iaitu bermula dari perancangan sehingga kawal-selia. Pihak swasta telah diikuti-sertakan dalam proses pembangunan dalam berbagai pola yang sesuai dengan karakteristik Projek tersebut.

Verba and Nie (1973) mendefinisikan **penyertaan politik** kepada empat taraf yang berasas kajian empirikal terhadap 3500 responden iaitu:

- Pertama, kontrak-kontrak atas inisiatif langsung oleh masyarakat yang dimulai dengan memilih seorang pemimpin. Mereka menentukan isi dan masa kontrak serta pola pembagian hasilnya.
- Kedua, pilihan berdasarkan suara kolektif sehingga tidak selalu sebagai sesuatu yang relevan kepada kepentingan setiap individu.
- Ketiga, kempen juga merupakan keputusan kolektif sehingga diperlukan inisiatif masyarakat untuk mencapai matlamat kempen tersebut.
- Keempat, kegiatan kerjasama mengikut-sertakan kelompok-kelompok formal dan informal untuk mencapai tujuan yang spesifik. Penyertaan harus mampu mengarahkan pengaruh kepada proses politik.

Stiffel (1983) mengisyaratkan bahawa mekanisme penyertaan akan membuka peluang kepada dialog atau komunikasi dua jurusan yang lebih 'berdaya-kuasa' daripada komunikasi satu jurusan. Kajian beliau berkaitan dengan peranan **dialog** terhadap penyertaan sosial dalam Projek kualiti air di North Carolina pada tahun 1994. Dapati bahawa dialog tidak mampu meningkatkan kesedaran sosial terutama berkaitan dengan kesedarannya terhadap berbagai isu tentang perancangan air mahupun dalam persoalan kesesuaian pemahaman dengan praktik-praktik perancangan. Oleh itu, dapatan beliau bertentangan dengan pola-pola penyertaan tradisional terutama dalam kelompok-kelompok kecil sehingga menimbang peranan 'dialog' dalam proses penyertaan. Namun perlu digaris-bawahi temuannya tidak mengukur kadar pemberdayaan atau sejauh mana peserta meyakini bahawa mereka dapat mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah.

Dalam penjelasan kajiannya, Stiffel menegaskan bahawa tidak ada dialog bukan suatu ukuran yang signifikan terhadap hasil penyertaan. Hal ini menunjuk kepada kecukupan maklumat dan sejauh mana **komunikasi** mempengaruhi pendengar. Oleh kerana itu, persoalan yang mendasar ialah bagaimana mereka merasa diberdayakan sehingga kejayaan adalah sebagai sumbangan mereka yang signifikan. Dalam keadaan masyarakat merasa diberdayakan maka dialog menjadi sesuatu yang bermakna sebab dapat meningkatkan kedudukan yang lebih setanding dengan kaki tangan penguasa. Ertinya, faktor psikologikal kembali sebagai faktor penentunya (Djohar Arifin Husin, 1997).

Kekuasaan dapat pula menjadi variabel penting sebagai pendorong kepada penyertaan masyarakat dalam pembangunan. Ertinya, pengalihan sebagian kekuasaan pemerintah seperti mengikut-sertakan masyarakat dalam proses perancangan bahlan dalam kawal-selia menunjukkan rakyat telah '**diberdayakan**'. Kajian Wandersman (1984) seterusnya Prestby dan Wandersman (1985) mendapati bahawa penyertaan adalah relatif berbeza diantara kumpulan organisasi sosial yang aktif dan tidak aktif di kawasan kediaman. Blok yang aktif telah melakukan penyelenggaraan jalan-jalan di dalam kawasan kediaman tersebut bahkan mengecat blok-blok kediaman dan meningkatkan perlindungan warga terhadap kejahatan, menguruskan trafik dan sebagainya. Pencapaian yang demikian tidak terjadi di blok-blok yang tidak aktif.

Pakar lainnya menegaskan bahwa penyertaan memiliki manfaat psikologikal antara lain memberikan suatu mekanisme terhadap masukan daripada warga terhadap **perumusan dasar** sehingga mendorong kepada pengawalan disertai oleh penyeliaan (Checkoway, 1977; Zimmerman and Rappoport, 1988; Peattie, 1988). Bahkan, hasil terpenting dari penyertaan sosial adalah meningkatnya **rasa kemasyarakatan** (Wandersman (1984). Selain itu, penyertaan **memperbesar peluang** bagi kontak sosial sebagai wujud pengembangan rasa kemasyarakatan dan peningkatan pengaruh itu adalah melalui kekuatan politik kolektif (Heller, 1989). Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa penyertaan merupakan faktor terutama dalam pengembangan rasa kemasyarakatan walaupun hubungan tersebut pada kadar yang berbeza-beza mengikut kes-kes yang diselidiki para pakar.

Penyertaan mengisyaratkan bahwa rasa kemasyarakatan menaik sejalan pola-pola kegiatan **usaha sama** masyarakat. Bachrach and Zautra (1985) dalam kajiannya menyatakan bahwa reaksi masyarakat terhadap sesuatu ancaman kepada kehidupan mereka telah mendorong penyertaan dalam berbagai kegiatan yang berkait dengannya dan menegaskan suatu kesan yang positif adalah berpunca dari penyertaan. Peningkatan tersebut menunjukkan hubungan **sebab-akibat** dan dinamakan 'penanganan yang berfokus masalah'. Chavis and Wandersman (1990) menggunakan model sebab-akibat tersebut dan mendapati bahwa rasa kemasyarakatan dapat mempengaruhi penyertaan melalui dua variabel pemberdayaan. Pertama, disebut '**kekuatan kelompok**' yang merujuk kepada penyertaan secara

kumpulan yang telah diorganisasikan sehingga hasilnya disebut sebagai milik bersama. Kedua, '**kekuatan peribadi**' iaitu merujuk kepada kekuatan yang dimiliki oleh individu dalam mempengaruhi anggota kelompok untuk menyertai kegiatan pembangunan dan dinamakan sebagai hasil peribadi.

Dengan demikian, penyertaan berkait dengan rasa kemasyarakatan dan pemberdayaan dimana ketiganya **berinteraksi dan mendukung** satu dan lainnya. Stiffel (1993) mengisyaratkan bahawa kesepadanan diantara sikap-sikap peserta dan para pembuat keputusan meningkat iaitu sebagai petanda wujud hubungan sebab-akibat. Oleh itu, dimensi keempat selain tiga dimensi yang telah disebut di atas ialah kesepadanan sikap diantara masyarakat dan pembuat keputusan. Oleh itu, makin tinggi penyertaan seorang individu yang menunjukkan sebab-akibat maka:

- makin besar pemberdayaan yang mereka rasakan
- makin besar kesepadanan diantara masyarakat dan pemerintah
- makin besar rasa kemasyarakatan atau kebersamaan

Penyertaan harus dimulakan dari proses perancangan bersepadu agar tercapai hasil yang sinergik. Artinya, terdapat tiga kegiatan yang kait-berkait diantara satu dan lainnya iaitu (Alexander, 1979):

- analisis terhadap keperluan masyarakat dengan prioriti yang hierarkis
- penilaian terhadap segala sumber dan pola-pola pengalokasiannya
- perumusan berbagai rekomendasi yang disesuaikan dengan kekuatan yang dimiliki dan kemungkinan pengembangannya dari sumber luaran.

Oleh itu, persidangan perlu dilakukan berkait dengan ketiga proses tersebut sehingga kegiatan perancangan merupakan suatu proses bagi mengintegrasikan dan mengorganisasikan segala kekuatan dalaman dan luaran (Fashbir Noor Sidin, 1999). Dengan demikian, potensi peserta akan tersalurkan mengikut pengetahuan dan keterampilan sehingga dapat dicapai produktiviti yang lebih tinggi. Alexander (1979) mengelaskannya kepada enam jenis perkhidmatan iaitu:

- peluang perbaikan ekonomi keluarga
- perbaikan taraf kesihatan keluarga
- pendidikan untuk keluarga
- keharmonian keluarga
- keselamatan awam
- pengembangan institusi

Kelompok perancangan akan merekomendasikan program/Projek sesuai dengan keperluan semasa dan ketersediaan sumber-sumber yang menyokong pelaksanaan program/Projek tersebut. Ertinya, sebuah komite perancangan telah ditubuhkan selari dengan proses penyertaan tersebut. Ini bermakna bahawa berbagai jenis program/Projek bagi perkhidmatan sosial adalah menjadi sesuatu yang relevan dan layak dilaksanakan pada ruang dan masa tertentu (Mohd. Razali Agus, Fashbir Noor Sidin, Djohar Arifin Husin, 1997).

2.7 PERBINCANGAN DAN RUMUSAN

Penyertaan masyarakat dalam pembangunan bandar di bandaraya Medan boleh dirujuk dari beberapa konsep, teori dan pendekatan khasnya yang relevan dengan pembinaan kemudahan bandar yang dikembangkan dalam ruang dan masa yang berbeza. Budaya gotong royong yang masih dipercayai melekat kuat adalah perlu diklarifikasi berasaskan kepada pola amalannya di tiga kawasan bandar yang berbeza taraf perkembangannya, iaitu di pusat bandar, kawasan baru dan kawasan pinggiran yang berbeza-beza karakteristik sosial-ekonomi dan budaya.

Konsep dan teori tentang penyertaan masyarakat relevan sangat dengan 'kenyataan' di atas seperti Pateman yang mengklarifikasi dengan 'penyertaan sebagian dan penuh' atau Arnstein yang membagi tiga iaitu 'tiada penyertaan, tokenisme-bersuara dan mendengar, dan kuasa rakyat dimana mereka terlibat dari awal dalam perumusan rancangan program pembangunan'. Namun perlu ditegaskan bahawa penyertaan masyarakat tak akan pernah memecahkan seluruh persoalan kerana hanya boleh membantu kearah penyebaran tanggung jawab bersama. Oleh itu tanggungjawab pemerintah selaku 'pengatur' tetap diperlukan. Kenyataan tersebut berlaku baik di Barat maupun Timur. Pada dasarnya, penyertaan menunjukkan pemberdayaan sosial oleh

kerana hak-hak bersuara dan bertindak mereka diperhatikan secara wajar sebab mereka terlibat dalam pengawasan dan pengendalian program. Inilah faktor paling penting dari pembangunan masyarakat iaitu menempatnya sebagai insan yang punya hak dan kewajiban serta tanggung jawab terhadap dirinya, keluarga, jiran dan masyarakat pada umumnya.

Kajian-kajian terdahulu ternyata tidak ada yang membuat suatu perbandingan diantara ketiga jenis kawasan yang berbeza karakteristiknya dan pola-pola penyertaan yang khas iaitu berupa tenaga, wang, bahan-bahan binaan, makanan, dan sebagainya. Oleh itu, kajian ini cuba mengungkap sesuatu yang baru dan signifikan sebagai sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan memberi arahan kepada kebijakan pemerintah atau dasar kerajaan. Dengan demikian, kajian ini diselaraskan dengan kepentingan pembangunan daerah yang bersandar kepada sistem pembagian kuasa atau kewenangan dan tanggungjawab berlandaskan kepada otonomi daerah atau desentralisasi.

Penyertaan masyarakat merupakan sebuah dorongan alamiah atau semula jadi berdasarkan rangsangan kerana mereka dilahirkan dari dunia yang memerlukan berbagai peranan sosial yang menjadikan kehidupan harmoni dan berkelanjutan. Sebagai insan yang telah dianugerahkan akal dan fikiran maka dorongan untuk hidup

bersama dan bekerjasama adalah sifat semula jadi yang perlu diarahkan sehingga merupakan sikap yang positif. Inilah tanggungjawab pemerintah dalam membangun masyarakat berdasarkan pengembangan institusional selaras dengan sebuah bait lagu kebangsaan Indonesia iaitu '...bangunlah jiwanya, bangunlah badannya, untuk Indonesia Raya...'. Membangun adalah petanda sikap kewiraan.