

MEMBANGUN JEJARING DALAM SALURAN PARTISIPASI WARGA (To Develop the Networking in Community Participation)

Neni RIANI

Abstract The statute of autonomy brings new change in Indonesian democracy dynamic from the province government, district or city, sub district until village. The government hopes that the society can build its own region more focus, transparant, accountable and participative. This statute of autonomy makes Lakpesdam and Lapera excited so that they make net through the society participation strengthen. They reactive the society forums from multistakeholders, such as Village Chief, BPD and the society itself. Its aim is to actualize the BPD's role and function as legislative committee in village by making BPD forums in sub district, district or city until province level so that the society's participation from the low level can lead their aspiration to the higher level. Even though in reality BPD cannot help much with the system condition which has been built from long time ago yet, what the Lakpesdam and Lapera do is a good step in democratic process.

Keywords: Autonomy, Networking, Participation

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara *de jure* memberikan lebih banyak harapan kepada masyarakat atau daerah untuk merencanakan dan mengelola pembangunan lebih terarah, transparans, akuntable dan partisipatif. Sebelumnya, dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah, pembangunan sejak perencanaan sampai pelaksanaan ditentukan dari atas (*top down*). Selain itu, forum warga tingkat desa hanya ada Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang ketua umumnya Kepala Desa. Jadi, Kepala Desa sebagai penguasa tunggal,

yang berfungsi ganda, yakni sebagai eksekutif maupun legislatif. Akibatnya terjadi bias kekuasaan dan segala sesuatu bermuara pada kepala desa. Di lain pihak, aspirasi dan partisipasi warga seolah terpasung. Padahal, tidak mungkin ada demokrasi tanpa partisipasi warga. Bahkan menurut Lilis Husna dari Lembaga Studi Pembangunan dan Sumberdaya Manusia (Lakpesdam) seperti yang dikutip Hartiningsih (2003): "Tidak ada yang paling tahu apa yang dibutuhkan rakyat di tingkat lokal, kecuali rakyat sendiri."

Masalah yang penting dan menarik adalah upaya mengembalikan pembangunan kepada masyarakat dan berpihak kepada masyarakat (*community based*), sejak perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan. Hal tersebut dilakukan melalui penguatan partisipasi

warga dalam pengambilan keputusan tingkat lokal, seperti yang telah digagas oleh Lakpesdam di 3 kabupaten yaitu Wonosobo, Cilacap, dan Jepara. Gambaran kondisi warga desa secara umum di Indonesia yang dua puluh tahun lebih diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dalam kedua Perundang-undangan tersebut peran dan partisipasi warga seolah-olah termarginalkan, bahkan dianggap pelengkap saja. Warga menjadi objek pembangunan, bukan subjek pembangunan. Adanya aspirasi dan partisipasi warga dalam pengambilan keputusan di tingkat paling lokal, diharapkan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan warga dan tepat sasaran. Singkatnya, pembangunan yang berpihak kepada rakyat sebagai subyek dan penerima manfaat. Bukan berpihak kepada juklak, juknis atau kepada atasan. Hal ini diupayakan dengan menghidupkan kembali forum-forum warga dari *multistakeholders* seperti Kepala Desa, BPD dan tentunya warga sendiri.

Selain itu, ada juga yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian dan Pengembangan Masyarakat (Lapera) Yogyakarta, yang berupaya menghidupkan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang merupakan lembaga demokrasi formal tingkat desa, agar bekerja sesuai dengan fungsi dan perannya sebagaimana telah digariskan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sebagai lembaga legislatif tingkat desa, BPD mempunyai 4 fungsi yaitu :

- a. Sebagai pengayom adat istiadat masyarakat yang menunjang pembangunan;

- b. Sebagai pembuat peraturan desa;
- c. Sebagai pengawas jalannya pembangunan desa;
- d. Sebagai penampung dan penyalur aspirasi warga.

Penguatan peran dan fungsi BPD, Lapera membuat jejaring BPD dengan membuat forum-forum BPD tingkat kecamatan, tingkat kabupaten, sampai tingkat provinsi. Dengan demikian diharapkan partisipasi warga di akar rumput menjadi kekuatan untuk menyampaikan aspirasi ke tingkat lebih tinggi. Hal menarik untuk dicermati adalah partisipasi yang didorong melalui dua jalur, yaitu di bawah melalui forum BPD dan di atas melalui organisasi nonpemerintah dan partai politik.

1.2. Perumusan Masalah

Pemaparan latar belakang di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

- a. Terjadinya perubahan konsep dan tipe kelembagaan tingkat desa, termasuk fungsinya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, seperti Pemerintah Desa, BPD dan lembaga lainnya;
- b. Adanya perhatian warga untuk berpartisipasi dalam pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai pengawasan oleh warga;
- c. Bertambahnya kekuatan dengan adanya hubungan kelembagaan dan jejaring yang dibuat seperti forum warga, forum BPD dan stakeholders lain seperti kepala desa, organisasi nonpemerintah dan partai politik;

- d. Adanya pemberdayaan masyarakat untuk mengenali kebutuhannya dan melakukan perencanaan pembangunan tingkat desa.

2. KERANGKA TEORITIS

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dua kekuasaan di tingkat desa, yaitu Pemerintah Desa dan Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan aparatnya atau disebut eksekutif. Sedangkan pemerintahan desa adalah pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa. Tentang Badan Perwakilan Desa diatur dalam 2 pasal, yaitu pasal 104 dan 105. Pasal 104 disebutkan bahwa yang bisa dipilih menjadi anggota BPD adalah dari tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh organisasi atau partai politik dan kalangan profesi. Sedangkan dalam pasal 105 tentang fungsi Badan Perwakilan Desa (BPD), yaitu:

- a. Sebagai pengayom adat istiadat masyarakat yang menunjang pembangunan (fungsi pengayoman);
- b. Sebagai pembuat peraturan desa (fungsi legislasi);
- c. Sebagai pengawas jalannya pembangunan desa (fungsi pengawasan);
- d. Sebagai penampung dan penyalur aspirasi warga (fungsi penampung dan penyalur aspirasi).

Perubahan perencanaan pembangunan di tingkat desa sesuai dengan tuntutan undang-undang dimulai dari forum warga. Di dalamnya terdiri dari

masyarakat, BPD dan aparat desa. Selain itu, BPD juga dituntut untuk bisa membuat peraturan desa sebagai perwujudan fungsi legislasi. Dalam pelaksanaan pembangunan di desa, BPD harus melaksanakan fungsi pengawasan. Sedangkan untuk perwujudan fungsi penampung dan penyalur aspirasi masyarakat, BPD harus menyampaikannya ke pihak pemerintah desa, bahkan kalau perlu sampai tingkat kabupaten.

Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka prakarsa lokal atau partisipasi warga dihargai sebagai subjek dan pelaku pembangunan. Hal ini sesuai dengan paradigma yang oleh F. Tonny Nasdian dan Arya HD (2004) dikenal sebagai "*people centered development*" atau pembangunan yang berpusat pada rakyat, yang menghargai dan mempertimbangkan prakarsa dan perbedaan lokal.

Perubahan konsep, ciri-ciri dan tipe kelembagaan tingkat desa terjadi karena faktor dari dalam (*Factor endogen*) dan faktor dari luar (*Faktor exogen*). Mengenai sumber kedua faktor ini, F. Tonny Nasdian dan Arya HD (2004), menyebutkan: "Faktor dari dalam adalah sumber-sumber perubahan atau faktor-faktor penyebab perubahan berasal dari sistem sosial itu sendiri, misalnya dari dalam komunitas. Faktor dari luar adalah sumber-sumber perubahan atau faktor-faktor penyebab perubahan berasal dari luar sistem sosial".

Selanjutnya disebutkan, bahwa tidak ada perubahan sosial yang bersumber dari satu faktor. Perubahan dari dalam terjadi karena masyarakat atau sebagian masyarakat sudah bosan dengan sistem pembangunan yang selalu *top down*.

Prakarsa lokal tidak dihargai dan segala sesuatu diseragamkan. Padahal menurut *Carl Rogers* dan *Alfred Adler* dari kelompok humanis (Adi, 2003), manusia sebagai makhluk yang rasional dan memiliki dorongan untuk mengarahkan dirinya ke tujuan yang positif. Manusia memiliki kemampuan mengontrol dirinya sendiri. Bila situasi memungkinkan dan ia diberi kesempatan, maka individu tersebut dapat dikembangkan menjadi pribadi yang lebih positif. Sedangkan faktor dari luar adalah adanya tuntutan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang mengharuskan seluruh tingkat pemerintah di Indonesia menyesuaikan dengan aturan yang baru.

BPD sebagai lembaga baru di tingkat desa dibutuhkan sebagai penghubung antara warga desa dengan pengambil kebijakan. Hal ini perlu dihidupkan karena diidentifikasi *Coleman* (Suwarsono, 1994), akan munculnya krisis rendahnya partisipasi, karena tidak tersedianya lembaga penghubung dan penyalur tuntutan politik masyarakat kepada negara, krisis integrasi dan koordinasi berbagai kelompok politik dominan, dan krisis distribusi ketika ternyata negara tidak mampu mencapai pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasilnya sesuai dengan harapan masyarakat.

Kelembagaan di desa seperti aparat desa, BPD, dan lembaga lainnya, tentu mengalami proses perkembangan kelembagaan sosial yang dinamakan pelebagaan sosial atau "*institutionalization*" (Nasdian dan Dharmawan, 2004). Proses ini meliputi lahirnya peraturan dan norma-norma baru yang mengatur antara hubungan dan antar-aksi, yakni suatu proses

strukturalisasi antara hubungan melalui enkulturasi konsep-konsep kebudayaan baru, misalnya nilai-nilai dan norma-norma baru. Sebelum membuat peraturan desa atau pelaksanaan fungsi yang lain, BPD harus terlebih dulu menyusun peraturan Tata Tertib BPD (Tatib BPD) sebagai aturan main lembaga.

Sebelumnya, pendekatan pembangunan yang *top down* dan *sentralistik*, tanpa partisipasi masyarakat, kurang berhasil di bidang sosial dan politik, meskipun di bidang ekonomi cukup menggembirakan. Cara seperti itu mengakibatkan keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan, lebih pada mobilisasi daripada partisipasi. Karena itu, kegiatan pembangunan makin menjadikan masyarakat bergantung terhadap input-input pemerintah. Masyarakat menjadi kurang percaya diri, tidak kreatif dan tidak inovatif. Hak-hak masyarakat terserap dalam kepentingan pemerintah, sehingga tidak muncul pemikiran kritis dari masyarakat sebagai kontrol terhadap kebijakan pemerintah. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan memudar, diakibatkan oleh memudarnya sejumlah lembaga tradisional yang dulu hidup di perdesaan, sebagai akibat intervensi pemerintah yang terlalu jauh terhadap berbagai aspek kehidupan.

Partisipasi, menurut Sumarjo dan Saharuddin (2004), mengandung makna peranserta seseorang atau sekelompok orang atau sesuatu pihak dalam suatu kegiatan atau upaya untuk mencapai sesuatu yang secara sadar diinginkan oleh pihak yang berperanserta tersebut. Agung dan Purnaningsih (2004), memberikan karakteristik partisipasi,

yaitu: 1) masyarakat berperan dalam analisis untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan atau penguatan kelembagaan; 2) cenderung melibatkan metoda interdisipliner yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis; 3) masyarakat memiliki peran untuk mengontrol atas pelaksanaan keputusan mereka sehingga memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan.

Sedangkan menurut Selo Soemardjan yang dikutip F. Tonny Nasdian dan Arya HD (2004). Perubahan sosial adalah perubahan dalam kelembagaan masyarakat yang mempengaruhi sistem sosialnya, termasuk di dalamnya perubahan nilai-nilai, sikap-sikap dan pola-pola perikelakuan di antara kelompok-kelompok di dalam suatu masyarakat.

Walau bagaimanapun kuatnya BPD, tetapi kalau akses kepada pengambil kebijakan lemah, maka partisipasi yang dibangun dari bawah akan berhenti di tengah jalan, maka supaya lebih efektif untuk mencapai tujuan, perlu dibuat jejaring sosial dan bantuan pihak lain (*Intervention*) untuk memberdayakan masyarakat.

Membuat jejaring dengan berbagai instansi dan institusi yang terkait dengan program merupakan salah satu upaya mencapai tujuan. Jejaring sosial, menurut Nasdian dan Utomo (2004), merupakan contoh dimensi kedua dari empat dimensi modal sosial, yaitu dimensi pertalian (*Linkage*), artinya ikatan dengan komunitas lain di luar komunitas asal. Contohnya adalah jejaring (*Network*) dan asosiasi-asosiasi bersifat kewargaan (*Civic associations*) yang menembus perbedaan kekerabatan,

etnik dan agama. Menurut Soerjono Soekanto (1999), konsepsi asosiasi, grup atau organisasi berbeda dengan kelembagaan suatu norma yaitu sebagai berikut:

- 1) Merupakan pengorganisasian pola pemikiran dan perilaku yang terwujud melalui aktivitas masyarakat dan hasil-hasilnya;
- 2) Memiliki kekekalan tertentu: kelembagaan suatu norma memerlukan waktu yang lama karena itu cenderung dipertahankan;
- 3) Mempunyai satu atau lebih tujuan tertentu;
- 4) Mempunyai lambang-lambang yang secara simbolik menggambarkan tujuan;
- 5) Mempunyai alat untuk mencapai tujuan tertentu; dan
- 6) Mempunyai tradisi tertulis atau tidak tertulis.

Modal sosial yang sudah ada di masyarakat sudah menjadi sifat sosial yang menurut F. Tonny Nasdian dan Arya HD (2004) sudah tidak bersifat netral lagi karena, (1) adanya saling menguntungkan paling kurang antara dua orang, kelompok, kolektivitas, atau kategori sosial atau manusia pada umumnya; (2) diperoleh melalui proses sosial, interaksi sosial, sosialisasi, institusionalisasi, dan sebagainya; (3) menunjuk pada hubungan sosial, institusi, struktur sosial; dan (4) semua konsep atau sifat yang berhubungan dengan antara lain rasa percaya (*Trust*), resiprositas, hak dan kewajiban, jejaring sosial, dan sebagainya.

Menurut Suradi (2005), keswadayaan masyarakat tidak dapat direalisasikan

secara individual. Artinya, untuk terelisasinya keswadayaan ini diperlukan suatu organisasi atau institusi. Kaitannya, LSM merupakan suatu organisasi yang tepat sebagai sarana untuk mewujudkan keswadayaan masyarakat. Lebih lanjut disebutkan oleh Hagul (Suradi, 2005), peranan yang dilaksanakan LSM dalam mewujudkan keswadayaan masyarakat adalah sebagai fasilitator dan katalisator, pendidik dan pelatih, pemupuk modal dan penyelenggara proyek stimulan, advokasi, pengembangan inovasi dan penggerak peran serta masyarakat. Sejumlah peranan itu menunjukkan, bahwa eksistensi LSM dicurahkan sebesar-besarnya bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat, dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam aktivitas pembangunan.

Di lain hal, F. Tonny Nasdian dan Arya HD (2004) mengemukakan, apabila dilandasi dengan respons yang baik serta prinsip-prinsip partisipatori, maka hasil pemikiran *stakeholders* di tingkat lokal atau nasional perlu dikembalikan pada jejaring di tingkat komunitas dan lokal. Rumusan-rumusan dari jejaring ini perlu mendapat tanggapan dari seluruh masyarakat. Jaringan kelembagaan berbasis komunitas tidak perlu diformalkan.

Sedangkan tentang pemberdayaan masyarakat diungkapkan pada hakekatnya pemberdayaan diletakkan pada kekuatan tingkat individu dan sosial. Menurut *Rappaport* (Hikmat, 2001), pemberdayaan diartikan sebagai pemahaman secara psikologis pengaruh kontrol individu terhadap keadaan sosial, kekuatan politik dan hak-haknya

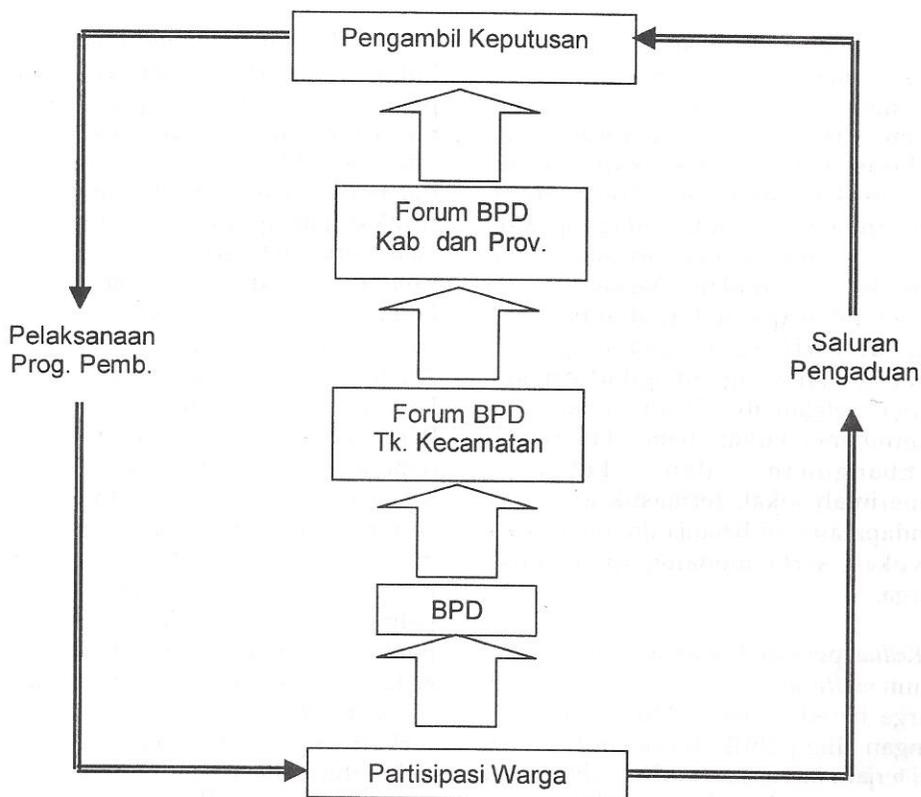
menurut perundang-undangan. Orang-orang yang telah mencapai tujuan kolektif diberdayakan melalui kemandiriannya. Bahkan merupakan keharusan untuk lebih diberdayakan melalui usaha mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, keterampilan serta sumber lainnya dalam rangka mencapai tujuan mereka tanpa bergantung pada pertolongan dari hubungan eksternal.

Pemberdayaan dianggap penting untuk meningkatkan kemandirian dengan menggunakan kekuatan sendiri secara kolaborasi dan memanfaatkan sumber lingkungan setempat. Bahkan menurut Nuryana (2003), pemberdayaan adalah suatu proses kolaboratif di mana warga komunitas sebagai klien dan praktisioner bekerja bersama-sama sebagai mitra.

3. ANALISIS MASALAH

Bahwa untuk mewujudkan bangsa yang demokratis, segala sesuatu harus dimulai dari bawah atau dari masyarakat *grass root*. Karena berdasarkan pengalaman, masyarakat akar rumput tersebut selama berabad-abad telah terjadi praktek demokrasi yang benar. Dengan demikian, apabila bangsa Indonesia menghendaki terwujudnya pembangunan demokrasi, perlu belajar kembali tentang kearifan lokal yang tumbuh dan berkembang pada masyarakat akar rumput (Suradi, 2005)

Celaknya, kearifan lokal masyarakat akar rumput sudah terkikis selama puluhan tahun. Apalagi ketika pembangunan ekonomi sebagai



Gambar: Jejaring dalam Perencanaan Pembangunan

panglima setelah tahun 1965. Akibatnya, untuk memulainya kembali masyarakat lokal harus diberdayakan. Masyarakat lokal harus diberdayakan. Seperti yang dilakukan Lakpesdam dalam mendorong partisipasi warga dalam pengambilan keputusan tingkat lokal di Wonosobo, Cilacap dan Jepara sebagai *macrolevel intervention* (Nuryana, 2003). Tujuannya untuk menciptakan perubahan pada berbagai level sistem sosial. Termasuk di dalamnya perubahan nilai-nilai, sikap-sikap, dan pola-pola perikelakuan di antara kelompok-kelompok di dalam suatu masyarakat (F. Tonny Nasdian dan Arya HD, 2004). Perubahan itu dimulai

dengan mendorong terciptanya forum-forum warga sebagai cikal bakal jejaring sosial. Padahal dalam sejarah bangsa ini, forum warga itu sudah ada sejak dulu walau dengan nama atau bentuk lain.

Forum warga yang diprakarsai Lakpesdam merupakan inisiatif untuk menggalang partisipasi warga dalam konteks kebijakan publik di desa dan kabupaten di Wonosobo, Cilacap serta Jepara dalam rangka otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan ruang publik bagi masyarakat marginal yang selama ini tidak mempunyai akses kepada proses

pengambilan keputusan. Dalam proses ini, ada dua aras yang disasar: *Pertama*, penguatan masyarakat warga, di mana forum warga merupakan forum yang terdiri dari kelompok-kelompok dalam masyarakat, ada kelompok tani, nelayan, perempuan, pedagang kaki lima, kelompok masyarakat desa, pemuda dan lain-lain. Melalui forum warga diharapkan terjadi apa yang disebut *participatory planning* atau perencanaan yang mengikutsertakan warga. Setelah itu, forum diharapkan mampu melakukan pemantauan atas pembangunan dan kebijakan pemerintah lokal, termasuk anggaran pendapatan dan belanja daerah (lokal), advokasi serta menanggapi keluhan warga.

Kedua, perwakilan demokrasi melalui forum *multistakeholders*. Dalam forum ini, warga berada sejajar atau sama tinggi dengan elite politik di tingkat lokal. Di sini terjadi hubungan timbal balik antara forum warga, Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa.

Perjuangan yang kini telah dilakukan oleh Lakpesdam adalah bagaimana posisi legal kepada forum warga. Supaya partisipasi warga tidak dianggap sebagai sesuatu yang di luar hukum. Gagasan forum warga mirip dengan *panchayat* di India, namun tidak dalam sepenuhnya sama, karena konteks sosial politiknya juga berbeda (Hartiningih, 2003).

Apa yang dilakukan Lakpesdam sejalan dengan apa yang dilakukan Tri Susdinaryanti dan kawan-kawannya dari Lembaga Penelitian dan Pengembangan Masyarakat (Lapera), Yogyakarta. Kegiatan kedua lembaga itu sama-sama dipicu oleh UU Nomor 22

Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Fokus kegiatan Lapera adalah pemerintahan desa. Lapera mencoba membangun kembali Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Kelurahan sebagai sarana partisipasi warga dan demokrasi di tingkat paling lokal. Menurut Tri Susdinaryanti (Hartiningih, 2003), DPR Kelurahan tidak muncul tanpa sejarah. Pada tahun 1946, melalui maklumat Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, diputuskan pembentukan DPR Kelurahan, walaupun tidak bisa berkembang baik sebagai media demokrasi akibat berbagai persoalan sosial politik dan kepentingan partai. Antara tahun 1997-1998, Lapera mulai memunculkan isu DPR Kelurahan untuk mendorong demokratisasi di tingkat paling lokal. Perwujudan demokratisasi pada tingkat desa, harus ada DPR Kelurahan, sehingga begitu keluar UU Nomor 22, Lapera mendorong terbentuknya kembali parlemen kelurahan dengan bentuk Badan Perwakilan Desa (BPD), yang bertugas sebagai lembaga legislatif di tingkat desa.

Lapera sebagai gerakan tidak hanya memfasilitasi rakyat supaya pandai membuat rancangan hukum. Tetapi terutama adalah mendorong mereka menjadi satu kekuatan di tingkat desa melalui forum-forum BPD. Misalnya di Daerah Istimewa Yogyakarta selnya mulai antar desa, lalu kecamatan, kabupaten dan kemudian provinsi. Lapera kini tengah bekerja di empat kabupaten, yaitu Bantul Sleman, Gunung Kidul dan Kulon Progo. Pada tanggal 31 Juli 2001, telah dibentuk Forum Komunikasi BPD di DIY, sementara Lapera juga berupaya merambah ke wilayah lain, seperti Sulawesi Selatan dan Sumatera Barat.

Sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, partisipasi memang mendapatkan wadahnya. Tetapi dalam pelaksanaannya masih jauh panggang dari api. Memang ada musyawarah pembangunan tingkat kecamatan dan tingkat kabupaten, bahkan sampai tingkat nasional. Kenyataan di lapangan, apabila tidak dipantau, musyawarah pembangunan desa (Musbangdes) hanya ditentukan oleh beberapa gelintir orang. Biasanya Kepala Desa, Ketua BPD dan Sekretaris Desa. Idealnya adalah, rencana desa merupakan raginya sedangkan bahannya adalah usulan hasil forum warga. Kemudian musyawarah tingkat kecamatan hanya dihadiri oleh pegawai kecamatan, Kepala Desa dan Ketua BPD, tanpa perwakilan warga. Keputusannya juga sering tidak sesuai dengan aspirasi warga. Hasilnya tidak dikomunikasikan lagi oleh Kepala Desa kepada warga. Sedangkan untuk tingkat kabupaten, pesertanya adalah para Camat, asosiasi Kepala Desa, asosiasi BPD, pegawai kabupaten, ditambah perwakilan LSM dan anggota DPRD yang datang belakangan dan pulang sebelum selesai. Jadi aspirasi tidak seluruhnya sampai ke pengambil keputusan.

Pembangunan yang ideal adalah apabila perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan menyertakan warga. Hal ini akan menjadi partisipatif, akuntabel, dan transparans. Selain itu, keluhan warga tersedia salurannya, dengan mekanisme yang tidak rumit. Menurut Korten (Suradi, 2005), pembangunan akan mampu mengembangkan keswadayaan masyarakat apabila pembangunan itu berorientasi kepada kebutuhan masyarakat (*People centered*

development). Pembangunan yang berpusat pada masyarakat itu dapat direalisasikan apabila memanfaatkan organisasi lokal yang ada di masyarakat. Selanjutnya disebutkan, bentuk kelompok informal yang tumbuh dari bawah dan berciri demokratis, merupakan wadah bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Pembinaan kelompok informal ini menyebabkan komunikasi antara pemerintah dan masyarakat desa bisa efektif.

Badan Perwakilan Desa, sebagai "bayi" yang lahir dengan "bidannya" Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, memang masih belum bisa berbuat banyak dengan kondisi sistem yang sudah terbangun lama. Maka apa yang dilakukan Lapera Yogyakarta untuk mengaktualisasikan peran dan fungsi BPD, merupakan sebuah langkah maju dalam proses demokrasi. Sebagai sebuah lembaga formal, BPD tentu harus mempunyai aturan main dan norma organisasi. Aturan main ini harus disusun di awal keanggotaan dan merupakan hasil perenungan dari norma sosial yang berlaku di desa dikolaborasikan dengan norma hukum yang berlaku. Aturan main ini biasa disebut Tata Tertib BPD.

Sebagai lembaga legislatif tingkat desa, BPD mempunyai tugas yang cukup berat tetapi strategis. Di tingkat lokal sebagai penampung aspirasi, kemudian menyalurkannya ke tingkat yang lebih atas. Supaya ada kekuatan dalam menyalurkan partisipasi, membutuhkan jejaring yang kuat. Selain jaring horizontal juga jaring vertikal. Maka penggagasan Forum BPD tingkat kecamatan, tingkat kabupaten sampai tingkat provinsi merupakan upaya

memperkuat jejaring sosial horizontal untuk mencapai tujuan. Sedangkan, jejaring vertikal dengan merangkul organisasi nonpemerintah dan partai.

Selain Lakpesdam dan Lapera, ada pula bentuk pemberdayaan yang dilakukan oleh Yayasan Kajian Global Indonesia (Infog) dalam privatisasi air yang berkaitan dengan organisasi rakyat dan merupakan penguatan jejaring sosial yang bergerak di bidang air. Di tingkat lokal ada beberapa organisasi yang berhubungan dengan air, seperti Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A). Mitra Cai di Jawa Barat, Subak di Bali dan sebagainya. Air sebagai modal sosial dalam bentuk fisik. Bila diprivatisasi akan sangat memberatkan golongan ekonomi lemah. Pemberdayaan yang dilakukan bisa meluas, sampai penghematan air dan asal usul air. Akhirnya akan berbicara tentang lingkungan, hutan sebagai tempat menyimpan air, dan tanah. Hal ini berhubungan dengan pelaksanaan ekonomi yang salah kaprah. Pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Akibatnya air minum pun diswastakan. Hal ini perlu perjuangan, dan membutuhkan jaringan yang sangat kuat supaya apa yang menjadi hajat hidup orang banyak kembali menjadi milik bersama. Kita semua sadar, air adalah kebutuhan utama mahluk hidup. Apabila sudah diprivatisasi, dan menjadi milik sebagian orang, bagaimana nasib masyarakat yang tidak mampu membeli?

Menarik untuk dicermati adalah masalah kesetaraan gender. Lakpesdam, Lapera dan Infog dirintis oleh aktivis-aktivis perempuan yang menjadi pelopor kemajuan berpikir warga, seperti masalah demokrasi tingkat desa dan

masalah privatisasi air.

Akhirnya pemberdayaan masyarakat itu tidak akan mengenal akhir (*never lasting*), karena ketika masyarakat berdaya di satu bidang, maka perlu pemberdayaan di bidang yang lainnya.

4. SIMPULAN

Sebagai simpulan sebagai berikut:

- a. Partisipasi warga dalam mengambil kebijakan tingkat lokal merupakan ciri negara yang demokratis, tidak ada demokrasi tanpa partisipasi.
- b. Pada masyarakat akar rumput pernah ada organisasi lokal yang dimanfaatkan sebagai mekanisme pemenuhan kebutuhan dan pemecahan masalah tingkat lokal.
- c. BPD merupakan organisasi lokal formal yang bisa dimanfaatkan untuk menampung dan menyalurkan partisipasi warga.
- d. Partisipasi warga dalam pembangunan sejak perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan akan membuat pembangunan menjadi partisipatif, akuntabel dan transparans serta berpihak ke masyarakat.
- e. Jejaring sosial merupakan sebuah sumber dukungan untuk memperkuat partisipasi warga, makin luas jaring sosialnya, maka makin kuat tujuan partisipasi itu akan tercapai.
- f. Jejaring sosial bisa dibentuk secara horizontal atau secara vertical.
- g. Proses pemberdayaan lebih ke sistem klien yang memiliki kompetensi untuk mengakses sumber-sumber dalam

kolaborasi seperti warga komunitas, LSM, pemerintah dan sebagainya.

- h. Pemberdayaan adalah dinamis, sinergi, selalu berubah dan tidak mengenal akhir.

Suradi, 2005. *Perubahan Sosial Budaya*. Surabaya: SWASTIKA Media Cipta.

Soekanto, Soerjono, 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Edisi Keempat). Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

PUSTAKA ACUAN

Adi, Isbandi Rukminto, 2003. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas - Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis*. Jakarta : Lembaga Penerbit FE-UI.

Gunardi, Ninuk Purnaningsih, dkk, 2004. *Pengantar Pengembangan Masyarakat*. Bogor: Departemen Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian dan Sekolah Pascasarjana IPB.

Hartiningsih, Maria. 2003. *Belajar Memperkuat Jejaring*. Jakarta: Kompas.

Mikkelsen, Britha, 1999. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Nasdian, Fredian Tonny dan Arya Hadi Dharmawan, 2004. *Sosiologi untuk pengembangan Masyarakat*. Bogor: Departemen Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian dan Sekolah Pascasarjana IPB.

Nuryana, Mu'man, 2004. *Pemberdayaan Pranata Sosial: Tinjauan Teoritis dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Sosial*, Dalam Informasi Kajian Permasalahan Sosial dan Pengembangan Usaha Kesejahteraan Sosial. Jakarta: Balatbangsos Depsos RI.

Sumarjo dan Saharudin, 2004. *Metode-Metode Partisipatif dalam Pengembangan Masyarakat*. Bogor: Departemen Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian dan Sekolah Pascasarjana IPB.

Neni RIANI, Staf pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Badan Diklit Kesos Depsos RI