

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN PRASARANA
JALAN**

Studi Kasus Peningkatan Jalan di Desa Sambirejo, Kecamatan Tanjunganom, Kabupaten
Nganjuk

*Society Participation in Road Infrastructure Development
Case Study of the Road Development in the Sambirejo Village, Tanjunganom sub-District,
Nganjuk Regency*

FADJAR JUDIONO

Mahasiswa Program Magister Ilmu Administrasi Publik, PPSUB

Timotius Hartono dan R. Rijadi Soeprpto.

Dosen Fakultas Ilmu Administrasi, UB, Malang

ABSTRACT

This research has been conducted based on the reality about the lack fulfillment of road infrastructure for community, although in the development the transportation got higher budget then other, so the Participation of Society in Road Infrastructure Development need to be investigated further.

The aim of this research to know the clearer picture about the society involvement in road development process, through further investigation to society participation in Road Infrastructure Development efforts and the process of participation emerge.

The results showed that Society Participation in Road Infrastructure Development proportional with the society's will for the better road infrastructure. The wills depends on experience, knowledge, and education directly or undirectly. The participation form proportional their own and some thing that they can do, while the participation emerge process along with society wish to get their result of their effort.

One cause of society willing to participate in development is their authority, if they have very little authority then they reluctant to participate, while the improvement programs for road infrastructure that have been done give little authority to the society. Implementation process for road infrastructure that oriented to society participation and interest should give much authority to society appropriate with their knowledge, skill and education that can support the program.

Keywords: participation, infrastructure, development

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan atas dasar kenyataan tentang masih belum terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan prasarana jalan, meskipun sebenarnya dalam pelaksanaan pembangunan, sektor transportasi telah mendapatkan porsi penganggaran yang lebih tinggi dibanding dengan sektor-sektor lain, oleh karena itu Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Prasarana jalan perlu dikaji lebih dalam.

Tujuan Penelitian ini antara lain untuk mengetahui gambaran yang jelas mengenai keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan jalan, melalui pengkajian yang lebih dalam terhadap partisipasi masyarakat dalam usaha pembangunan prasarana jalan dan proses munculnya partisipasi masyarakat tersebut.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Partisipasi Masyarakat terhadap usaha pembangunan prasarana jalan sebanding dengan besarnya keinginan masyarakat terhadap ketersediaan prasarana jalan yang lebih baik. Keinginan masyarakat tersebut tergantung pada pengalaman, pengetahuan dan pendidikan yang mereka peroleh baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Bentuk partisipasi masyarakat sebanding dengan apa yang dimilikinya dan apa yang dapat diusahakannya, sedangkan proses munculnya partisipasi masyarakat sejalan dengan munculnya harapan masyarakat untuk dapat memetik buah dari apa yang telah dilakukannya.

Salah satu sebab dari kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan adalah otoritas yang mereka miliki, apabila sedikit sekali otoritas yang mereka miliki maka yang terjadi adalah keengganan untuk berpartisipasi, sedangkan program-program peningkatan jalan yang telah dilakukan sangat sedikit memberi wewenang kepada masyarakat secara langsung. Proses pelaksanaan pembangunan prasarana jalan yang berorientasi kepada kepentingan dan partisipasi masyarakat adalah pelaksanaan pembangunan yang memberikan otoritas sebesar-besarnya kepada masyarakat sesuai dengan pengetahuan, ketrampilan dan pendidikan yang dapat mendukung kelancaran program.

Kata kunci: partisipasi, pembangunan, prasarana

PENDAHULUAN

Sasaran yang ingin dicapai dalam pembangunan di Indonesia adalah peningkatan pemerataan pembangunan beserta hasil-hasilnya. Hal ini telah menjadi salah satu kebijaksanaan pokok pemerintah guna meningkatkan dan sekaligus menyerasikan pertumbuhan dan perkembangan pada setiap daerah di seluruh wilayah Indonesia.

Pada awal-awal pembangunan dilaksanakan, peranan pemerintah biasanya sangat dominan. Bahkan di negara yang menganut paham sosialis murni, seluruh kegiatan pembangunan adalah tanggung jawab pemerintah. Namun demikian partisipasi masyarakat dalam usaha pembangunan sangat diperlukan. Kartasasmita (1997) menyebutkan bahwa studi empiris menunjukkan bahwa kegagalan pembangunan atau pembangunan tidak memenuhi

sasaran, karena kurangnya partisipasi masyarakat, bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan.

Menggerakkan partisipasi masyarakat bukan hanya esensial untuk mendukung kegiatan pembangunan oleh pemerintah, tetapi juga agar masyarakat berperan lebih besar dalam kegiatan yang dilakukannya sendiri. Dengan demikian menjadi tugas penting manajemen pembangunan untuk membimbing, menggerakkan dan menciptakan iklim yang mendukung kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat.

Pendekatan strategi pembangunan pada kemandirian masyarakat (*self-help strategy*) oleh Slamet (1994) dijelaskan sebagai memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengelola dan mengorganisasikan sumber-sumber local, baik yang bersifat materil, pikiran maupun

tenaga. Pemberian bantuan yang berasal dari luar, baik yang bersifat teknis maupun keuangan tetap dimungkinkan, tetapi dengan jumlah yang terbatas.

Pembangunan di Indonesia mencakup banyak kegiatan yang beraneka ragam yang semuanya itu dimaksudkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kualitas hidup masyarakat. Perwujudannya dapat bermacam-macam, seperti pelayanan kesehatan, penyuluhan, bantuan teknis, penyediaan kebutuhan air, listrik, jalan, perumahan sampai dengan proyek-proyek yang bertujuan meningkatkan taraf hidup rakyat. Salah satu perwujudan dari pembangunan tersebut yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah pembangunan prasarana jalan.

Perkembangan pembangunan jalan sangat erat hubungannya dengan perkembangan umat manusia di bidang ekonomi, sosial, budaya dan teknologi, sedangkan perkembangan teknik jalan seiring dengan perkembangan teknologi yang ditemukan dan dikuasai oleh manusia. Oleh karena itu proses pembangunan jalan mengalami perubahan sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Era globalisasi yang ditunjukkan oleh berbagai kemajuan teknologi khususnya dibidang informasi, komunikasi dan transportasi telah memperluas jangkauan kegiatan ekonomi masyarakat yang menuntut tersedianya prasarana yang dapat mempercepat mobilitas barang, jasa dan manusia. Perluasan jaringan jalan merupakan salah satu usaha yang dapat mempercepat mobilitas penduduk, arus barang dan jasa serta informasi dalam jumlah yang besar.

Perkembangan teknologi yang cukup tinggi memperbesar tuntutan masyarakat terhadap ketersediaan prasarana transportasi. Hal ini menjadi salah satu permasalahan yang harus dihadapi oleh Pemerintah dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi masyarakat,

memperkuat daya saing dan meningkatkan ketahanan ekonomi masyarakat, karena prasarana transportasi khususnya prasarana jalan merupakan prasarana penunjang bagi tumbuh dan berkembangnya sektor-sektor lain di bidang ekonomi.

Keinginan dan tuntutan (*demand*) yang berkembang ditengah-tengah masyarakat perlu mendapat perhatian yang cukup dan mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya, oleh karena itu pembentukan kebijaksanaan (*Policy formation*) harus terus menerus mendapat perhatian.

Pembangunan merupakan suatu proses pembaharuan yang kontinyu dan terus menerus dari suatu keadaan tertentu kepada suatu keadaan yang dianggap lebih baik. Usaha pembaharuan untuk mendapatkan keadaan yang lebih baik harus dilakukan secara bersama-sama oleh masyarakat dan pemerintah, karena pada dasarnya kebijaksanaan pemerintah merupakan perpaduan dan pepadatan/kristalisasi daripada pendapat-pendapat dan keinginan-keinginan rakyat dan golongan-golongan dalam masyarakat sebagaimana dikatakan Dimock (1958) dalam Soenarko (2000) "*Public policy is the reconciliation and cristallization of the views and wants of many people and groups in the body social*". Namun demikian di negara-negara berkembang pada umumnya peranan pemerintah lebih aktif dibanding dengan peranan masyarakat secara langsung Tjokroamodjojo (1988).

Selain itu penetapan tujuan-tujuan pembangunan yang hendak dicapai harus merupakan suatu usaha yang dilakukan semua pihak yang merasa perlu untuk membantunya, "*The determining of objectives for administration activity is an enterprise to which all operating levels may contribute*" (John D. Millet dalam Soenarko, 2000)

Keaktifan pemerintah dalam proses pembangunan hendaknya disertai dengan usaha untuk memperbesar peranan masyarakat atau usaha pemberdayaan

masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat dapat terlibat secara aktif dalam proses pembangunan, karena tanpa keterlibatan masyarakat akan terjadi kurang-efektifan pembangunan.

Keterlibatan aktif atau partisipasi masyarakat tersebut dapat berarti keterlibatan dalam penentuan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, keterlibatan dalam memikul beban dan tanggungjawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan dan keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat secara berkeadilan (Tjokroamidjojo, 1992).

Dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan merupakan salah satu faktor yang dapat menentukan keberhasilan dan kegagalan setiap program pembangunan. Oleh karena itu dukungan masyarakat hendaknya selalu mendapat perhatian dan selalu diusahakan keberadaannya dalam setiap kesempatan.

Idealnya, besarnya kebutuhan masyarakat terhadap sesuatu diikuti dengan besarnya partisipasi dalam proses pencapaiannya. Partisipasi yang dimaksud adalah partisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pemeliharannya atau partisipasi dalam keseluruhan tahapan pembangunan (Soenarko, 1998). Oleh karena itu dapatlah dikatakan bahwa tingkat kebutuhan masyarakat terhadap sesuatu sebanding dengan apa yang diperbuatnya.

Pembangunan Prasarana jalan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Tingkat Daerah Kabupaten menempati Prioritas yang cukup tinggi. Salah satu contoh adalah besarnya anggaran pembangunan prasarana jalan tahun anggaran 1999/2000 di Kabupaten Nganjuk adalah sebesar 99 % dari anggaran sektor transportasi, meteorologi dan geofisika, atau sebesar 33,7 % dari anggaran pembangunan yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (APBD), sedangkan program pembangunan terdiri dari 20 sektor.

Besarnya kontribusi anggaran yang dialokasikan ke sektor transportasi di Kabupaten Nganjuk tersebut seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, dimana dituntut kesiapan setiap daerah dalam menyelenggarakan pemerintah di daerah. Akan tetapi permasalahan yang terjadi di lapangan adalah : apakah program kegiatan pembangunan prasarana jalan tersebut akan diiringi dengan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah yang akan dikaji yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam usaha pembangunan prasarana jalan yang mereka perlukan dan bagaimana proses munculnya partisipasi masyarakat tersebut ?

2. Bagaimana proses pelaksanaan pembangunan prasarana jalan yang berorientasi kepada kepentingan dan partisipasi masyarakat ?

Berdasarkan rumusan masalah maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mendiskripsikan tentang partisipasi masyarakat dalam usaha pembangunan prasarana jalan dan proses munculnya partisipasi masyarakat tersebut, dengan demikian akan diperoleh gambaran yang jelas mengenai keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan prasarana jalan.

2. Mendiskripsikan proses pelaksanaan pembangunan prasarana jalan yang berorientasi kepada kepentingan dan partisipasi masyarakat, berdasar gambaran yang telah didapat mengenai keterlibatan masyarakat dalam pembangunan prasarana jalan.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, agar dapat diperoleh gambaran yang mandalam dari makna partisipasi masyarakat dalam pemba-ngunan prasarana jalan. Prosedur penelitian akan diarahkan pada situasi dan individu secara utuh sebagai obyek penelitian. Dengan penggunaan metode penelitian kualitatif akan dapat diperoleh data diskriptif, baik tertulis ataupun lisan dari obyek yang diamati

Fokus penelitian ini diperinci sebagai berikut :

Usaha yang pernah dilakukan oleh masyarakat dalam rangka mening-katkan kualitas hidupnya melalui perbaikan prasarana jalan. Serta latar belakang dari timbulnya kegiatan usaha tersebut. Proses ter-jadinya kegiatan dalam rangka usaha meningkatkan prasarana jalan. Ke-mampuan masyarakat dalam meng-organisasikan diri untuk menggalang potensi yang terkandung didalam masyarakat. Proses pelaksanaan program-program dan proyek-proyek peningkatan jalan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat.

Untuk memperoleh informasi yang menyeluruh terhadap data yang di-butuhkan peneliti mengumpulkan data yang bersumber dari informan, pe-ristiwa dan dokumen. Untuk mem-peroleh jawaban terhadap jawaban terhadap permasalahan penelitian dapat dipergunakan dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Dalam pengumpulan data langkah yang dilakukan peneliti dalam pengumpulan data meliputi In depth interview, observasi dan dokumentasi.

Dalam penelitian ini digunakan analisis data seperti yang telah dikembangkan oleh Strauss dan Corbin (1990), dimana prosedurnya adalah meliputi Open Coding, Axial Coding dan Selective Coding.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Wilayah Penelitian

Desa Sambirejo adalah salah satu desa di wilayah kecamatan Tanjung-anom, yang terletak disebelah utara dan berjarak 5 km dari pusat pemerintahan Kecamatan Tanjung-anom dan apabila ditempuh dari kota Nganjuk berjarak 10 km kearah timur menuju Surabaya.

Luas Wilayah Desa Sambirejo adalah 356,665 Ha. atau 5,03 % dari total luas wilayah Kecamatan Tanjunganom. Adapun tata guna tanah terdiri dari tanah sawah seluas 211,455 Ha atau 59,29 %, tanah kering seluas 7,925 Ha atau 2,22 %, tanah Pekarangan seluas 127,285 Ha atau 35,69% dan peruntukan lain-lain seluas 10 Ha atau 2,80 %. Luas sawah yang mencapai 59,29 % dari total luas wilayah desa, menunjukkan bahwa desa Sambirejo merupakan desa yang masih bernuansa agraris, dan se-bagian besar penduduknya meng-gantungkan hidupnya pada pekerjaan di sawah, baik sebagai petani maupun sebagai buruh tani.

Jumlah penduduk desa Sambirejo adalah 4.636 jiwa yang terdiri dari laki-laki sebanyak 2256 jiwa dan pe-rempuan sebanyak 2380 jiwa. Jumlah Penduduk Desa Sambirejo sebagai-mana tersebut di atas dapatlah ditabelkan sebagai berikut :

Sedangkan apabila dikelompok-kan berdasarkan mata pencaharian, jumlah penduduk Desa Sambirejo adalah sebagai berikut : Petani sebanyak 1.631 orang, Buruh Tani sebanyak 1.628 orang, Wiraswasta sebanyak 567 orang, Karyawan sebanyak 334 orang, Pensiunan sebanyak 97 orang, Pertukangan sebanyak 91 orang dan lain-lain sebanyak 288 orang. Ditinjau dari ajaran agama yang dianut oleh penduduk desa Sambirejo, sebagian besar penduduk desa Sambirejo beragama islam yaitu sebanyak 4.624 orang, atau 99.7 % dari seluruh jumlah penduduk, diantara orang-orang yang beragama islam

ini aktif dalam Majelis Ta'lim, yang secara keseluruhan ada 5 Majelis Ta'lim yang beranggotakan kurang lebih 355 orang. Untuk yang masih berusia muda terbentuk organisasi berupa Remaja Masjid sebanyak 3 kelompok dengan anggota kurang-lebih 94 orang. Selain yang beragama islam, ada 7 orang beragama Kristen dan 5 orang beragama katolik.

Secara administratif desa Sam-birejo dibagi dalam 6 dusun, yang masing-masing dusun dipimpin oleh seorang Kepala Dusun, keenam dusun tersebut adalah : Dusun Sambirejo, Dusun Pojok, Dusun Putatmalang, Dusun Ngrajek, Dusun Tambakrejo, dan Dusun Kedungregul. Pusat Pemerintahan desa terletak di dusun Ngrajek, dusun ini merupakan dusun yang paling strategis di desa Sambirejo dan terletak ditengah-tengah desa, selain itu dusun Ngrajek terletak ditepi jalan nasional yang secara ekonomis mempunyai nilai lebih dibanding yang lain.

Struktur organisasi pemerintahan desa Sambirejo, terdiri dari seorang Kepala Desa yang membawahi seorang sekretaris desa dan enam orang kepala dusun, Sekretaris desa membawahi lima orang Kepala urusan yaitu : urusan pemerintahan, urusan keuangan, urusan pembangunan urusan umum dan urusan kesejahteraan rakyat.

Pembangunan Jalan

Pembangunan Prasarana Jalan dan Jembatan secara umum bertujuan untuk menunjang kelancaran mobilitasi manusia, barang dan jasa. Pembangunan Sektor Transportasi di Kabupaten Nganjuk diarahkan untuk memenuhi kebutuhan transportasi guna menjangkau daerah pedesaan/ terpencil, khususnya yang menghubungkan sentra-sentra produksi pertanian dengan daerah pemasaran, dan diarahkan keseluruh wilayah.

Keberadaan prasarana jalan di tengah-tengah kehidupan masyarakat mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Ditinjau dari

hubungan antar wilayah administrasi, fungsi jalan dapat dibedakan menjadi : 1) Jalan yang menghubungkan antar Propinsi dan wilayah-wilayah strategis diklasifikasikan dalam Jalan Negara, 2) Jalan yang menghubungkan antar Kabupaten dan jalan strategis di tingkat propinsi diklasifikasikan kedalam Jalan Pro-pinsi, 3) Jalan yang menghubungkan antar Kecamatan dan jalan strategis di tingkat Kabupaten diklasifikasikan kedalam Jalan Kabupaten, 4) Jalan yang menghubungkan antar desa dan 5) Jalan desa dan Jalan lingkungan.

Penanganan jalan kabupaten, jalan poros desa jalan desa dan jalan lingkungan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dan penduduk desa secara swadaya. Jalan yang ditangani oleh Pemerintah Kabupaten adalah jalan yang sudah ditingkatkan menjadi jalan aspal, dan jalan yang sudah ditingkatkan menjadi jalan batu dan jalan kerikil pemeliharaannya dilakukan oleh masyarakat di masing-masing desa yang dilalui. Sedangkan untuk jalan tanah sepenuhnya menjadi tugas masyarakat untuk menanganinya, kecuali dalam hal tertentu yang memang masyarakat tidak mampu menanganinya, misalnya penangan-an jalan yang putus akibat bencana alam, pembangunan pengamanan badan jalan dan lainnya.

Secara teknis pembangunan prasarana jalan dapat dibedakan menjadi tiga yaitu : Pembangunan jalan baru, peningkatan jalan dan pemeliharaan jalan. Klasifikasi ini dilakukan berdasarkan kondisi awal jalan yang akan dibangun.

Pembangunan jalan baru di wilayah Kabupaten Nganjuk diarahkan pada pengembangan wilayah-wilayah khusus, diantaranya : Pengembangan pemukiman yang dilakukan oleh pengembang (Developer), Pembangunan jalan usaha tani, yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk menjangkau daerah pertanian yang cukup luas, dan

Pembangunan jalan tembus untuk menghubungkan daerah terisolir.

Peningkatan jalan dilaksanakan untuk meningkatkan fungsi dan mem-perbaiki kondisi jalan. Peningkatan jalan dilaksanakan berdasarkan urutan prioritas yang tajam, yang diperoleh dari hasil survey yang sungguh-sungguh

Pemeliharaan dilaksanakan untuk mempertahankan fungsi dan kondisi jalan yang telah dicapai dalam pembangunan sebelumnya, sehingga masyarakat dapat tetap memanfaatkan hasil pembangunan secara maksimal. Pemeliharaan jalan dapat dibedakan menjadi dua kelompok berdasarkan tingkat kerusakan yaitu : Pemeliharaan berkala untuk kerusakan diatas 15 % dan Pemerliharan rutin untuk kerusakan dibawah 15 % (0 – 15 %).

Program-program pembangunan jalan disusun berdasarkan sumber dana yang ada dan setiap sumber dana mempunyai spesifikasi tujuan yang berbeda, secara garis besar program-program pembangunan yang didalamnya mengandung sektor pem-bangunan jalan di Kabupaten Nganjuk dapat diterangkan sebagai berikut: 1. Program Pembangunan Jalan dan Jembatan (dana daerah lain), 2. Program Perhubungan dan Penangan-an Jalan Daerah (DAU), 3. Program Perhubungan dan Penanganan Jalan Kabupaten (dana khusus), 4. Program Pembangunan Prasarana Kota Ter-padu (P3KT), 5. Program Pemba-ngunan Prasarana Desa Tertinggal (P3DT), 6. Program Pengembangan Wilayah Terpadu (PPWT), 7). Program-program lain.

Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Jalan

Harapan masyarakat terhadap tersedianya prasarana jalan cukup besar, hal ini dapat digambarkan dari perbandingan usulan yang disam-paikan oleh masyarakat melalui me-kanisme

diskusi UDKP yang dilakukan di tingkat kecamatan dengan realisasi proyek.

Data lain yang menunjukkan besarnya harapan masyarakat akan prasarana jalan adalah usaha yang pernah dilakukan oleh Kepala Desa Sambirejo dalam mewujudkan harap-an tersebut, salah satu usaha tersebut adalah memantau perkembangan usulan-usulan yang pernah dibuatnya disertai dengan melakukan pendekatan-pendekatan terhadap pejabat yang berwenang menyusun skala prioritas pembangunan.

Gambaran diatas menunjukkan bahwa keinginan masyarakat untuk mempunyai prasarana jalan yang lebih baik sangat besar dan keinginan tersebut disertai dengan usaha-usaha yang mungkin dapat mereka lakukan. Penjelasan tersebut juga dibenarkan oleh petugas survey yang saat itu turun ke lapangan.

Besarnya harapan masyarakat terhadap sesuatu yang kemungkinan terpenuhi sangat kecil akan berakibat kepada munculnya keengganan ber-partisipasi pada proses-proses berikut-nya. Seperti disampaikan oleh Conyers (1991) , pada umumnya masyarakat enggan berpartisipasi dalam pe-rencanaan bila mereka merasa bahwa partisipasi mereka hanya sedikit mempengaruhi atau bahkan tidak berpengaruh sama sekali pada apa yang sedang terjadi.

Hal yang terjadi di desa Sambirejo belum sampai kepada tingkat enggan untuk berpartisipasi, tetapi sudah pada tingkat ketidak percayaan terhadap lembaga perencana pembangunan. Hal ini dapat dimaklumi karena menurut mereka hampir setiap tahun mereka membuat usulan peningkatan jalan tersebut, menurut ingatan mereka usulan tersebut tidak pernah lepas selama enam tahun, atau terhitung sejak berdirinya SMP yang dibangun di ruas jalan tersebut.

Ketidak percayaan masyarakat terhadap lembaga perencana meng-akibatkan mereka melakukan sesuatu yang

dianggapnya akan mempercepat proses pemenuhan harapan mereka, diantaranya dengan mencari tahu dimana titik kelemahannya sehingga usulan mereka belum di penuhi dan siapa aktor perencana secara individu yang mempengaruhi. Oleh karena itu setelah mereka membuat usulan yang telah berulang sampai pada titik batas kesabaran, mereka melakukan tindakan-tindakan yang menurut mereka adalah benar.

Perasaan tidak diperhatikannya usulan yang mereka buat, sebenarnya hanya didasari oleh tidak pahamnya mereka terhadap proses pengambilan keputusan dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan tersebut, salah satunya adalah adanya keterbatasan dana, sehingga mereka tidak dapat melihat dengan jelas bagaimana peranan usulan-usulan yang mereka buat.

Apabila dihubungkan dengan kemampuan Pemerintah Daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan prasarana jalan dalam satu tahun, sebenarnya keterlambatan pemenuhan usulan tersebut belum terlalu terlambat. Kemampuan dana pemerintah untuk peningkatan jalan sekitar 17,86 % dari usulan satu tahun anggaran. Apabila usulan itu tidak bertambah atau tidak ada usulan lain, maka semuanya dapat terpenuhi dalam waktu kurang lebih 6 tahun, sedangkan siklus perencanaan pembangunan yang dimulai dari Musyawarah pembangunan, diskusi UDKP dan Rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) berjalan periodik selama satu tahun. Hal ini akan berakibat terjadinya perubahan yang berupa penambahan dan pengurangan usulan yang ada pada tahun sebelumnya.

Keterbatasan kemampuan Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan tersedianya prasarana jalan yang lebih baik, bukan disebabkan oleh tidak diprioritas-kannya pembangunan sektor transportasi, tetapi memang karena

kemampuan keuangan daerah untuk memenuhi harapan tersebut.

Dengan rata-rata sebesar 30,27 % dari anggaran pembangunan dapat dikatakan bahwa pembangunan prasarana jalan mempunyai prioritas yang cukup tinggi dibanding dengan pembangunan sektor lain yang secara keseluruhan sebanyak 20 sektor, dengan demikian sebanyak 19 sektor lain hanya dibiayai sebesar 69,73 % dari anggaran pembangunan..

Dalam rangka mewujudkan harapan akan tersedianya prasarana jalan yang layak, masyarakat telah melakukan berbagai macam usaha sesuai dengan kemampuan yang dimiliki, diantaranya melakukan kerja bakti memperbaiki permukaan jalan yang rusak, membuat usulan-usulan pembangunan yang diminta oleh pemerintah dan usaha-usaha lainnya yang memungkinkan.

Masyarakat akan mempunyai respons dan dukungan yang baik terhadap pelaksanaan program-program pembangunan apabila program tersebut : 1. Menguntungkan rakyat, 2. Dapat dipahami maksudnya oleh rakyat, 3. Mengikut sertakan rakyat dalam pelaksanaannya dan 4. Dilaksanakan sesuai dengan maksudnya, secara jujur, terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Pelaksanaan proyek di desa Sambirejo, oleh perencana pembangunan diarahkan untuk menjangkau sarana pendidikan yang berupa SMP di desa tersebut yaitu SMP III Tanjunganom, sehingga volume yang akan dikerjakan hanya sekitar 375 m dengan lebar 4 m. Pembangunan jalan yang ada di desa Sambirejo berada satu paket dengan yang ada di desa Sumbersono Kecamatan Lengkong, dengan nama proyek Peningkatan jalan menuju SMP III Tanjunganom dan SMP II Lengkong.

Setelah mengetahui bahwa peningkatan jalan yang ada di desa Sambirejo hanya 375 m, maka sebagian besar masyarakat merasa kurang memenuhi sasaran, karena masih ada akses lain untuk

menuju ke lokasi Sekolah tersebut. Oleh karena itu dengan dikoordinir oleh Kepala Desa, masyarakat menginginkan mendapat penjelasan langsung dari Kecamatan. Sesampainya di Kecamatan, oleh Camat Tanjunganom diajak ke Tingkat Kabupaten, dalam hal ini adalah Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Daerah, tetapi personalnya harus dibatasi, pada saat itu yang disepakati ada enam orang.

Pertemuan di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Daerah, membahas mengenai permintaan masyarakat desa Sambirejo yang menginginkan Peningkatan jalan tidak hanya sepanjang 375 meter, tetapi 1700 meter. Dengan berbagai macam pertimbangan termasuk pertimbangan teknis, Kepala Dinas menawarkan satu penyelesaian dengan melaksanakan pekerjaan peningkatan jalan secara bersama-sama, yaitu untuk pekerjaan yang dapat dikerjakan langsung oleh masyarakat dengan material yang ada dimasyarakat, diserahkan penyelesaiannya oleh masyarakat. Sedangkan untuk pekerjaan yang memerlukan teknologi khusus yang memerlukan tenaga khusus dilaksanakan oleh rekanan. Untuk memenuhi permintaan tersebut secara teknis perencanaan perlu perubahan, yang semula dengan tebal perkerasan tertentu dikurangi, dan yang semula dengan lebar tertentu juga menjadi berkurang.

Pembagian pekerjaan berdasarkan potensi yang ada di masyarakat dan dikelola oleh masyarakat serta didasari oleh keinginan masyarakat, diharapkan akan dapat menghasilkan sesuatu yang berguna bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, sebagaimana diinginkan oleh sebagian besar masyarakat. Pembagian tugas penyelesaian pekerjaan dalam peningkatan jalan di desa Sambirejo adalah masyarakat sebesar 20,20 %, dan sisanya adalah Dana Proyek.

Penyelesaian Pekerjaan dengan bobot 20,20 % tersebut seluruhnya dari masyarakat, karena dalam proses

penyelesaiannya tidak mengambil dana dari anggaran manapun termasuk dari anggaran pembangunan desa.

Pelaksanaan pekerjaan oleh masyarakat secara bersama-sama merupakan konsekuensi logis dari kemampuan yang diberikan oleh tokoh-tokoh masyarakat tersebut, oleh karena itu dalam rangka mengorganisir kegiatan agar diperoleh hasil yang memadai sesuai dengan perencanaan dan kesepakatan juga menjadi tanggungjawab tokoh-tokoh masyarakat itu.

Pada umumnya pengorganisasian untuk menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan yang harus dikerjakan bersama-sama dilakukan oleh aparat desa, karena dalam rangka menggerakkan partisipasi masyarakat diperlukan pemimpin-pemimpin formil yang mempunyai legalitas dan ditunjang dengan adanya pemimpin-pemimpin informal yang memiliki legitimasi. Demikian juga apa yang terjadi di desa Sambirejo.

Dalam rangka menggerakkan partisipasi masyarakat, Kepala Desa dengan sebagian tokoh-tokoh masyarakat menentukan bahwa penyelesaian dilakukan dengan membagi menjadi 3 kelompok berdasarkan wilayah dusun yang dilewati jalan tersebut, dalam hal ini dari 6 dusun yang masuk dalam program ada 3 dusun yaitu, Dusun Sambirejo, dusun Pojok dan dusun Putatmalang. Sebagai Ketua kelompok dan sekaligus penanggungjawab kegiatan diserahkan kepada masing-masing kepala dusun.

Dengan penjelasan tersebut dapatlah dikatakan bahwa, tingkat partisipasi masyarakat sebanding dengan apa yang dimiliki, meskipun perbandingan disini hanya sebatas kepemilikan tanah disekitar jalan dimaksud. Lebih jauh dapat dikatakan bahwa orang yang mempunyai tingkat sosial dan ekonomi yang lebih baik mempunyai kewajiban untuk berpartisipasi dengan lebih baik, di-

bandingkan dengan orang yang tingkat sosial dan ekonominya masih kurang baik.

Program pemerintah Kabupaten Nganjuk dalam usaha mempercepat pembangunan jalan adalah dengan menggali partisipasi masyarakat melalui penyediaan aspal dan mesin gilas, sedangkan masyarakat yang ingin mempunyai prasarana jalan lebih dari apa yang telah diprogramkan oleh pemerintah, harus bersedia men-anggung biaya material lain dan biaya upah pekerja. Dengan adanya kerjasama pembiayaan dalam rangka percepatan pembangunan prasarana jalan antara masyarakat dan pemerintah diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat yang nantinya akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pembahasan Umum

Munculnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan jalan disebabkan oleh keinginan dan harapan masyarakat untuk dapat memiliki dan me-nikmati prasarana yang lebih baik. Ada beberapa penyebab munculnya ke-inginan dan harapan masyarakat itu, diantaranya adalah : meningkatnya pengetahuan masyarakat tentang pro-ses-proses pembangunan, yang telah lama mereka lakukan dalam perencanaan dan mereka saksikan dalam pelaksanaan di daerah lain. Mening-katnya pengetahuan masyarakat tidak terjadi dengan serta merta, tetapi ada kondisi penyebab yang mendasarinya, yaitu terjadinya komunikasi, pendidikan dan kepemimpinan yang mereka alami Menurut Tjokroamidjojo (1974:56) faktor-faktor yang mempengaruhi par-tisipasi masyarakat dalam pemba-ngunan diantaranya adalah Komu-nikasi, Kepemimpinan dan Pendidikan. Selain itu Perubahan yang terjadi dalam masyarakat termasuk perubahan pengetahuan diawali dari kontak dengan orang lain (komunikasi) menurut Ndraha (1990)

Partisipasi melalui kontak dengan pihak lain (*Contact Change*) sebagai salah satu titik awal perubahan.

Fenomena yang ada dan ditunjukkan oleh masyarakat adalah usaha mereka dalam rangka memenuhi keinginannya dibawah koordinasi Pemimpinnya. Pemimpin formal sangat berperan dan didukung oleh pemimpin non formal. Dari sini dapat ditarik satu kesimpulan bahwa pemimpin formal maupun informal dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat sangat diperlukan keberadaannya, menurut Soenarko (1998), Kepemimpinan yang baik akan menimbulkan peran serta masyarakat dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab yang tinggi.

Usaha peningkatan jalan mempunyai satuan biaya yang cukup tinggi, sehingga dalam penyelesaiaanyapun diperlukan biaya yang tinggi pula, untuk itu jalan satu-satunya adalah harus menghimpun dengan baik potensi yang ada dalam masyarakat dengan cara mengorganisirnya, sebagaimana disampaikan Wolfe (1989) dalam Goulet (1989) bahwa Partisipasi sebagai usaha terorganisasi meningkatkan peranan pengendalian atas sumber-sumber daya dan lembaga-lembaga regulatif dalam satuan masyarakat tertentu. Usaha pengorganisasian dilakukan mengingat kondisi masyarakat di bidang ekonomi secara individu sangat lemah dibandingkan dengan biaya pembangunan jalan secara keseluruhan.

Dari uraian tersebut di atas, maka dapatlah dikemukakan bahwa Harapan masyarakat terhadap ketersediaan prasarana jalan merupakan salah satu penyebab dari kesediaan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan. Salah satu sebab dari kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan adalah otoritas yang mereka miliki, apabila sedikit sekali otoritas yang mereka miliki maka yang terjadi adalah keengganan untuk berpartisipasi, Osborne (1996), mengemukakan bahwa bila masyarakat

diberi wewenang untuk memecahkan masalahnya sendiri, mereka akan lebih berfungsi lebih baik. Sedangkan program-program peningkatan jalan yang telah dilakukan sangat sedikit memberikan wewenang kepada masyarakat secara langsung, hal ini terlihat dari banyaknya program dan proyek yang harus dikerjakan secara kontraktual kepada rekanan. Ditegaskan oleh Freire (1989) bahwa apabila rakyat ditekan dan dimerosotkan ke dalam budaya diam, mereka tidak berpartisipasi dalam kemanusiaan mereka sendiri, sebaliknya jika rakyat dimampukan untuk berpartisipasi sehingga menjadi subyek aktif yang sadar dan bertindak, mereka akan merancang sejarah manusiawinya dalam arti yang sebenarnya dan melibatkan diri dalam pembangunan yang autentik. Dumatubun (1994) dalam penelitiannya terhadap pembangunan masyarakat pedesaan (studi tentang peran serta masyarakat Amugme dalam pembangunan desa di desa Harapan, Timika), memulai dengan suatu keraguan bahwa setiap program pembangunan yang dilak-sanakan pada dasarnya masih menunjukkan peran serta masyarakat secara aktif masyarakat lokal. Hal ini disebabkan terdapat adanya perbedaan persepsi antara pola pembangunan dari atas dengan pola pembangunan dari masyarakat Irian, perbedaan ini terakumulasi secara jelas dalam aspek kekuasaan, kepemimpinan dan pengambilan keputusan.

Dalam Penelitian Taufan (1997) tentang Peranan Kepala Dinas Pembangunan Masyarakat Desa dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Aceh Utara menjelaskan bahwa kebanyakan masyarakat belum mampu menyusun program pembangunan tepat waktu disamping kebanyakan program pembangunan merupakan arahan dari atas, karena itu kebanyakan program tidak sesuai dengan keinginan masyarakat setempat.

Demikian halnya dalam masyarakat desa Sambirejo, Ketika pada awal proyek dirumuskan untuk diajukan ke kecamatan dan kabupaten, mereka harus mengacu pada petunjuk yang berlaku. Masyarakat dituntut untuk melaksanakan program-program yang telah diarahkan sebelumnya dan bahkan ada program-program tertentu langsung dilaksanakan di kabupaten dan propinsi, sementara menurut masyarakat program itu bisa dilakukan oleh mereka sendiri disesuaikan dengan kondisi desa dan kebutuhannya. Apabila dilihat dari aspek kemampuan penyusunan program, masyarakat lebih bias mengenali kondisi alam dan kebutuhan yang diperlukan, walaupun terdapat kekurangmampuan mereka dalam aspek mamajemen proyek bukan dalam mengidentifikasi proyek. Untuk manajemen proyek akan lebih bermanfaat apabila dibimbing langsung pada waktu perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dilakukan.

Dari pembahasan dan uraian tersebut di atas dapat dirumuskan bahwa : Kuat lemahnya otoritas yang diberikan kepada masyarakat berbanding lurus dengan partisipasi yang dilahirkan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan uraian ,pembahasan dan analisa yang telah dilakukan pada bab-bab terdahulu, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan yang berkaitan dengan rumusan masalah. Kesimpulan tersebut adalah sebagai berikut :

Partisipasi masyarakat terhadap usaha pembangunan prasarana jalan sebanding dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat untuk dapat menikmati prasarana yang lebih baik. Keinginan tersebut dapat muncul karena pengalaman, pengetahuan dan informasi yang diperoleh oleh masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung. Bentuk partisipasi yang

dapat dilakukan oleh masyarakat sebanding dengan apa yang dimilikinya dan apa yang dapat diusahakannya. Sedangkan proses munculnya partisipasi sejalan dengan munculnya harapan masyarakat untuk dapat memetik buah dari apa yang telah dilakukannya.

Proses pelaksanaan pembangunan prasarana jalan yang berorientasi kepada kepentingan dan partisipasi masyarakat adalah proses pelaksanaan pembangunan yang memberikan otoritas sebesar-besarnya kepada masyarakat sesuai dengan pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan lain yang dapat mendukung kelancaran program.

Saran-saran

Berawal dari uraian dan pembahasan yang dilakukan pada bab-bab terdahulu, dapat disarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Dalam pelaksanaan pembangunan hendaknya diikuti dengan program yang mengarah pada peningkatan pengalaman dan ketrampilan masyarakat serta meningkatnya pemahaman masyarakat terhadap permasalahan yang ada padanya dan cara-cara mengatasinya, sehingga muncul partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.

2. Pemahaman tentang harapan masyarakat mengenai kondisi yang lebih baik, bagi perencanaan pembangunan sangat perlu diperhatikan, sehingga produk-produk perencanaan benar-benar berorientasi kepada masyarakat dan untuk kesejahteraan masyarakat.

3. Perencanaan yang berorientasi kepada partisipasi masyarakat perlu selalu diusahakan dan dijaga konsistensinya dalam pelaksanaannya sehingga benar-benar bermanfaat bagi masyarakat, meskipun akan menyebabkan inifiseinsi dalam hal-hal tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Bratha, I Nyoman. 1982. *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, Gholia Indonesia, Jakarta.
- Bryant, Carolie dan White, Louise G. 1987. *Manajemen Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Budiman, Arif. 1996. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Cohen, J.M. dan Uphoff, N.T. 1997. *Rural Development Participation*, RD CCIS, Cornell University Press.
- Conyers, Diana. 1994. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*, Penerjemah Drs. Susetiawan, S.U. Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Friedmann, John. 1992. *Empowerment, The Politics of Alternatif Development*, Blackwell, Oxford, USA.
- Frerks, George. 1991. *Participation in Development Activities at The Local Level. Case Studies from a Sri Lanka Village*. Wageningen.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Korten, David C. 1984. *People Centered Development*, Kumarian Press, West Host Fort, Manila Milme-graph.
- Korten, David C. 1998. *Community Organizations and Rural Development a learning Process Approach*, A Ford Foundation Reprint From Public Admi-nistration.
- Leibo, Jefta. 1986. *Sosiologi Pedesaan, Mencari Suatu Strategi Pembangunan Masyarakat Desa Berparadigma ganda*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Mas'oed, Mochtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta.
- Mubyarto. 1985. *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*, Sinar Harapan, Jakarta.

- Mubyarto. 1996. Strategi Pembangunan Masyarakat Desa di Indonesia, CV Aditya Media, Yogyakarta.
- Parson, Talcott. 1961. Some Consideration on The Theory of Social Change in Rural Sociology, The Press of Glencoe. Inc.
- Rothman, Jack. 1974. Strategies of Community Organization: A Book of Readings, Ithaca III, F.E. Peacock Publishers.
- Sachs, Wolfgang, Penerjemah Tam CPSM. 1992. Kritik atas Pembangunanisme, Telaah Pengetahuan sebagai Alat Kekuasaan, CPSM, Jakarta.
- Slamet, Y. 1994. Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi, Sebelas Maret University Press, Surakarta.
- Soekartawi. 1990. Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan, dengan pokok bahasan khusus Perencanaan Pembangunan Daerah, Rajawali Press, Jakarta.
- Soeprapto, H.R. Riyadi. 1996. Peran Elit Informal dalam Proses Pembangunan di Tingkat Desa (Disertasi), Universitas Airlangga.
- Soetrisno, Loekman. 1995. Menuju Masyarakat Partisipatif. Kanisius, Yogyakarta.
- Strauss, Anselm & Juliet Corbin, 1990, Basics of Qualitative Research. Sage Publications, London.
- Sumarlan. 1999. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat terhadap Pembangunan Masyarakat Desa (Kajian dalam Pelaksanaan Program P3DT di Desa Karang-sono, Kecamatan Loceret, Kabupaten Nganjuk), Tesis, Universitas Brawijaya.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1996. Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat, PT. Bina Rena Pariwisata, Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. Perencanaan Pembangunan, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta.