



Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Jalan : Keterkaitan Teori Partisipasi Dengan Siklus Pembangunan

Oleh :

IGW Samsi Gunarta, Tasripin Sartijono, Yogi Nugraha, Yeti Nuryati

RINGKASAN

Ketidaknampuan pemerintah dalam pengelolaan jalan desa selama ini banyak ditutupi oleh upaya-upaya swadaya masyarakat dalam berbagai bentuk. Upaya-upaya tersebut menunjukkan bahwa masyarakat telah melaksanakan peran yang cukup berarti bagi percepatan perbaikan aksesibilitas dan mobilitas untuk menunjang pembangunan ekonomi wilayah. Namun demikian, banyak diantara upaya-upaya ini tidak berlangsung dalam konteks pengelolaan sumber daya secara berkesinambungan dan sangat berorientasi output. Sebuah penelitian yang dibiayai oleh Ditjen TPTP Depkimpraswil bertujuan untuk mencari bentuk peran masyarakat yang mungkin dapat dikembangkan dalam kerangka pengelolaan jalan yang berkelanjutan. Penelitian ini mencoba mengupas berbagai teori tentang partisipasi dan peran masyarakat dikaitkan dengan siklus proyek jalan. Setelah kerangka tolok ukur kinerja dari peran masyarakat dapat dirumuskan, dilakukan uji banding terhadap 4 kasus pengelolaan jalan oleh masyarakat yang ada di wilayah Kab. Bandung, Kota Bandung, Kabupaten Kuningan dan Kabupaten Ciamis, Jawa Barat. Penilaian dilakukan secara kualitatif untuk melihat kinerja pemberdayaan pada masing-masing kasus.

Dari keempat kasus tersebut, tampak jelas adanya kelemahan-kelemahan pengelolaan jalan dengan swadaya masyarakat pada beberapa bagian dari siklus, seperti pada saat perencanaan umum, desain, dan evaluasi. Kelemahan-kelemahan tampaknya dapat diperbaiki dengan adanya bantuan teknis dari pemerintah sejak perencanaan dilakukan dan mengikuti siklus hingga perencanaan pekerjaan baru dapat dilakukan. Selain itu, studi ini mengusulkan tolok ukur penilaian kinerja partisipasi yang disusun berdasarkan sasaran-sasaran yang harus dicapai dalam siklus proyek jalan. Tolok ukur kinerja ini akan sangat membantu dalam memberikan arahan bagi pengelolaan jalan berbasis masyarakat.

Tulisan ini akan diturunkan dalam 2 seri terbitan. Terbitan ini memuat dasar-dasar pemikiran dan kajian tentang partisipasi masyarakat dalam proyek jalan, sedangkan pada terbitan berikutnya akan ditampilkan hasil evaluasi terhadap 4 studi kasus di Bandung dan Kuningan, and Ciamis.

SUMMARY

The gap in capacity of the local government in managing the village roads is somehow filled by efforts of the community to develop and construct their own road. This is a strong indicator that community participation can contribute directly in regional economy development in particular to improve accessibility and mobility. However, such efforts seem likely to be more output oriented than outcome based oriented. In addition, these are unlikely to be sustainable. A research funded by the Directorate General of Municipality and Rural Development (TPTP), Ministry of Settlement and Regional Infrastructure (MSRI) is designated to look at this matter and seeks for the best practice in managing partnership between community and government in road management. The study took 4 cases of village road management involving community participation in District of Bandung, Bandung Municipality, District of Kuningan, and District of Ciamis, West Java.

The qualitative assessment on these showed that the disorientations and sustainability issue are generated by the failure in integrating the public participation principles within the project cycle. The weaknesses in associated with planning, designs, and evaluation is required significant improvement. To improve this situation, technical advisory form local government is suggested. In addition to this, the study has also suggested the use of standard references in assessing the performance of community participation of a road project. This would function as a guide in community based road management.

Two papers regarding this subject would be published in two series of this journal. The first discusses the basic principles and process of community participation in road project, while the next one would provide information of assessment results for the 4 study cases area in Bandung, Kuningan, and Ciamis.

I. LATAR BELAKANG

Secara tradisional, peran serta masyarakat dalam pengelolaan jalan dapat dilakukan dalam 2 konteks, masyarakat sebagai pengguna jalan dan

masyarakat sebagai pemanfaat jalan. Sebagai pengguna jalan, masyarakat dapat berperan langsung dalam menjaga kualitas jalan dengan disiplin pemanfaatan (utilisasi) ruang jalan maupun struktur jalan. Disiplin penggunaan ruang jalan

dapat dikaitkan dengan disiplin dalam mematuhi norma-norma lalu lintas dalam rangka mengurangi kemacetan maupun tingkat kecelakaan, sedangkan disiplin dalam penggunaan struktur jalan dapat dikaitkan dengan kepatuhan terhadap standard beban (MST) yang berlaku sehingga struktur dapat mengikuti usia rencana. Sebagai pemanfaat jalan, masyarakat berkepentingan untuk menjaga agar kualitas akses yang disediakan oleh jalan berfungsi secara optimum dengan menjaga ruang jalan (daerah milik jalan maupun daerah pengawasan jalan) dan struktur jalan tetap dalam kondisi baik, terawat dan tertib pemanfaatan. Dengan berfungsinya peran tradisional masyarakat ini, dapat diharapkan bahwa kerugian ekonomi maupun finansial akibat kemacetan lalu lintas, kecelakaan, dan kerusakan struktur prematur dapat dikurangi.

Paper ini mencoba memaparkan kajian terhadap beberapa bentuk partisipasi masyarakat khususnya dalam pemeliharaan jalan. Teori-teori yang ada dicoba untuk digali lebih mendalam sehingga menghasilkan suatu rumusan indikator bentuk partisipasi yang nantinya akan digunakan sebagai parameter penilaian dari studi kasus di beberapa wilayah yang telah dilakukan. Paper ini merupakan bagian dari studi partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan jalan yang dibiayai oleh Direktorat Bina Teknik Ditjen Tata Perkotaan dan Perdesaan, Departemen Pekerjaan Umum.

Studi bermaksud mengupas upaya-upaya pengorganisasian dari berbagai praktek pengumpulan dana masyarakat untuk pemeliharaan jalan tersebut dikaitkan dengan konsep manajemen pengelolaan sumber daya yang sedang berkembang. Praduga yang dijadikan dasar adalah bahwa praktek pengoperasian portal tradisional tersebut tidak terlepas dari proses manajemen dan didasari oleh kesepakatan dan akuntabilitas manajemen yang memadai. Observasi dan penggalian secara mendalam terhadap aspek manajemen, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan jalan ini diyakini akan memberikan alternatif yang lebih baik dan sistematis dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan jalan sekaligus dapat memberikan gambaran kemungkinan penerapan pola-pola semacam dalam skala yang lebih besar (perkotaan).

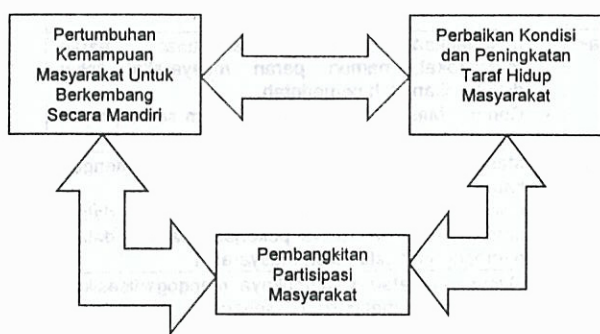
II. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN

Beberapa penulis mengupayakan untuk memberikan definisi tentang partisipasi masyarakat dalam kerangka pembangunan. Diantaranya adalah Aryanti (1991), yang mengkonotasikan partisipasi sebagai pelibatan diri secara penuh pada suatu tekad yang telah disepakati bersama. Pambudi dan kawan-kawan (2001) mendefinisikan bahwa partisipasi masyarakat adalah suatu hubungan setara antara masyarakat dengan sistem kekuasaan dalam proses pembangunan. Salah seorang pemuka teori pertukaran (*exchange theory*) tersebut Peter M. Blau (*Cited in Sudarwo, 2003*) berpendapat bahwa partisipasi dapat dihubungkan dengan suatu kondisi yang saling menguntungkan antara 2 pihak. Semakin banyak manfaat yang diduga akan diperoleh suatu pihak dari pihak lain melalui kegiatan tertentu, maka semakin kuat pihak itu akan terlibat dalam kegiatan tersebut. Ini mengindikasikan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat tercipta apabila terjadi kesepakatan bersama, kesadaran dan hubungan setara yang saling menguntungkan. Karena itu, untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan, atmosfer yang mendukung persyaratan di atas perlu dibentuk.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan tampaknya memiliki tingkatan yang dapat dikategorikan dengan cukup jelas. Pambudi dkk (2001) menyebutkan bahwa partisipasi mungkin timbul karena adanya hubungan asimetri antara pemerintah selaku pelaksana pembangunan dengan masyarakatnya. Pemerintah dapat memaksakan suatu kondisi partisipatif pada tingkat awal, seperti menciptakan adanya terapi kejut, pengkondisian sosial dan lain-lainnya untuk mendorong partisipasi. Namun umumnya kondisi ini tidak menjamin terjadinya kesinambungan. Pambudi menggarisbawahi bahwa pada puncaknya, hubungan ini harus menuju pada hubungan Subjek-Subjek (S-S) yang memberikan peluang sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk menentukan kebijakan, merencanakan, serta mengawasi jalannya pembangunan dan mengevaluasi manfaat pembangunan secara sistematis. Hal ini didukung oleh Arnstein (1998) yang merumuskan 8 model partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang terdiri atas model manipulatif, terapi, informasi, konsultasi, penempatan, kemitraan, pendelegasian, dan pengawasan penduduk (Lihat Tabel 1).

referents (panutan) terhadap keinginan untuk berperan dalam pemeliharaan jalan. Hasil studi ini tampaknya mendukung hipotesis umum yang berlaku di Indonesia bahwa panutan lebih penting daripada sikap pribadi dan masyarakat akan berkeinginan untuk berperan lebih besar apabila ada mediator (LSM), serta minimnya perhatian pemerintah terhadap suatu fasilitas publik.

Terlepas dari seberapa maju tingkatan partisipasi dapat didorong, tampaknya partisipasi masyarakat dalam pembangunan selalu membutuhkan intervensi atau pembangkitan. Intervensi dibutuhkan untuk memberikan ruang bagi potensi yang akan dijadikan suatu kekuatan guna mendorong perkembangan masyarakat untuk menjadi mandiri, mitra pemerintah, dan pada akhirnya mendorong terwujudnya kualitas hidup kualitas hidup menjadi lebih baik. Konsep ini dikenal dengan konsep pemberdayaan.



Gambar 1. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembangunan

III. PENGELOLAAN JALAN; PARTISIPASI APA YANG DAPAT DIHARAPKAN DARI MASYARAKAT?

3.1. Tolok Ukur Teknis Pengelolaan Jalan

Kegiatan pengelolaan jalan umumnya dilakukan dalam satu siklus sering disebut sebagai siklus proyek pembangunan jalan. Siklus tersebut terbagi menjadi beberapa tahapan sebagai berikut:

- 1) Tahapan Perencanaan;
- 2) Tahapan Uji Kelayakan;
- 3) Tahapan Desain;
- 4) Tahapan Implementasi/Konstruksi;
- 5) Tahapan Operasional dan Pemeliharaan;
- 6) Tahapan Evaluasi.

Kesemua tahapan tersebut merupakan kegiatan yang sangat terkait dan berkelanjutan. Pada setiap tahap terdapat sasaran dan output spesifik yang dapat dijadikan ukuran keberhasilan pelaksanaan tahapan tersebut. Berikut ini beberapa parameter teknis pada setiap tahapan dalam proses pengelolaan jalan yang umumnya digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan pelaksanaan tahapan pada siklus proyek :

1) Tahapan Perencanaan

Pada tahapan ini pihak pengelola jalan melakukan kajian yang bersifat strategis untuk menyusun perencanaan umum suatu rencana pembangunan jalan. Kegiatan ini merupakan kegiatan hulu dengan hasil berupa perencanaan strategis dan kajian lingkungan strategis. Beberapa parameter teknis yang biasanya dilakukan dalam tahapan ini adalah :

- Tersusunnya perencanaan sistem jaringan jalan pada wilayah pelayanan;
- Tersusunnya rencana prioritas untuk jangka pendek, menengah, dan panjang;
- Teridentifikasinya sumber pendanaan potensial untuk membiayai kegiatan;
- Terbentuknya organisasi untuk keberlangsungan kegiatan;
- Tersusunnya solusi-solusi alternatif untuk penanganan jangka menengah dan panjang.

2) Tahapan Uji Kelayakan

Pada tahapan ini pihak pengelola jalan melakukan suatu kegiatan berbentuk studi kelayakan dimana di dalamnya terdapat proses-proses penentuan alternatif yang layak dan dapat digunakan pada tahapan berikutnya. Output dari tahapan ini adalah Pra Studi Kelayakan, Studi Kelayakan, dan arahan kajian dan penanganan lingkungan. Beberapa parameter teknis yang biasanya dilakukan dalam tahapan ini adalah :

- Terformulasinya batasan-batasan, kriteria-kriteria dasar, dan sasaran kegiatan;
- Terpilihnya alternatif pelaksanaan kegiatan (metode, pembiayaan, dan peralatan);
- Teridentifikasinya dan disepakatinya standard/pedoman pelaksanaan yang akan digunakan;
- Tersusun dokumen referensi pelaksanaan pekerjaan.

3) Tahapan Desain

Pada tahapan ini pihak pengelola jalan melakukan proses desain lebih detail terhadap jalan yang akan dibangun sehingga hasil akhir yang didapatkan dari tahapan ini adalah suatu rancangan akhir yang harus dipergunakan pada tahap konstruksi. Pada tahapan ini, semua rekomendasi dan persyaratan yang ada dalam studi kelayakan dan Rencana Pengelolaan Lingkungan dituangkan dalam bentuk gambar dan spesifikasi. Beberapa parameter teknis yang biasanya dilakukan dalam tahapan ini adalah :

- Penunjukkan/pembentukan tim perancang;
- Terkumpulnya data-data teknis yang diperlukan untuk perancangan;
- Terancangnya gambar, rencana kerja, spesifikasi dan RAB;
- Disepakatinya hasil rancangan akhir untuk diimplementasikan.

4) Tahapan Implementasi/Konstruksi

Pada tahapan ini dimulai suatu implementasi dalam bentuk pelaksanaan konstruksi dengan mengacu kepada desain yang telah dibuat pada tahapan sebelumnya. Output kegiatan ini adalah jalan itu sendiri. Beberapa parameter teknis yang biasanya dilakukan dalam tahapan ini adalah :

- Terbentuknya organisasi pelaksana kegiatan;
- Mobilisasi alat, bahan, dan tenaga;
- Terlaksananya kegiatan konstruksi;
- Terlaksananya kegiatan monitoring output implementasi;
- Serah terima output.

5) Tahapan Operasional dan Pemeliharaan

Tahapan ini merupakan bentuk operasionalisasi jalan yang telah dibangun pada tahap konstruksi, dimana jalan yang ada difungsikan sebagaimana harusnya. Sedangkan pada tahapan pemeliharaan pihak pengelola jalan diharapkan mempunyai kemampuan didalam memelihara fungsi jalan. Output tahapan ini adalah jalan yang dapat dioperasikan secara optimum. Beberapa parameter teknis yang biasanya dilakukan dalam tahapan ini adalah :

- Digunakannya jalan sesuai fungsi yang diharapkan;
- Tersusun metode pemeliharaan jalan secara berkelanjutan;
- Terealisasinya pembiayaan pemeliharaan jalan;
- Terlaksananya program pemeliharaan jalan sesuai rencana yang disusun;
- Terselenggaranya evaluasi output pemeliharaan.

6) Tahapan Evaluasi.

Tahapan ini merupakan upaya untuk melihat sejauh mana efektifitas tahapan pada siklus. Kegiatan ini menghasilkan rekomendasi untuk kelanjutan kegiatan pada siklus dan perubahan-perubahan pada rencana strategis. Beberapa parameter teknis yang biasanya dilakukan dalam tahapan ini adalah :

- Tersusunnya hasil kajian manfaat kegiatan dikaitkan dengan perencanaan awal jaringan jalan termasuk menilai, menggambarkan, dan menganalisis hasil pekerjaan;
- Disepakatinya kelanjutan kegiatan pengelolaan jaringan jalan atau perubahan rencana kegiatan pengelolaan.

3.2. Kemungkinan Keterlibatan Masyarakat dan Indikator Kinerja Partisipasi dalam Siklus Pembangunan Jalan

Sebagaimana disinggung dalam bagian-bagian sebelumnya dari tulisan ini, bahwa masyarakat secara tradisional telah ikut berperan dalam pembangunan. Namun demikian, sebagian besar masyarakat menjalankan perannya secara terbatas dan tidak terintegrasi dalam kerangka pengelolaan jalan secara sistematis. Pada bagian

ini diupayakan untuk mengintegrasikan kemungkinan peran masyarakat dikaitkan dengan siklus pembangunan jalan dan tingkatan partisipasi sesuai konsep Arnstein.

1) Peran Masyarakat pada Tahap Perencanaan

Pada tahapan ini, partisipasi minimum yang dapat dilakukan masyarakat adalah menerima informasi, sedangkan partisipasi maksimum yang dapat dilakukan masyarakat adalah melakukan perencanaan secara mandiri. Partisipasi maksimum mungkin sulit diharapkan tanpa kapasitas yang memadai baik pada kapasitas teknis, manajemen, maupun legal. Secara optimum, model partisipasi yang dapat diharapkan untuk berjalan adalah model kemitraan, dimana masyarakat membentuk organisasi yang dapat berfungsi sebagai mitra pemerintah dalam mengelola jaringan jalan. Organisasi ini akan mengakomodasikan aspirasi dan merumuskan kepentingan masyarakat, termasuk mengidentifikasi kemungkinan partisipasi masyarakat dalam mendanai pembangunan.

2) Peran pada Tahap Uji Kelayakan

Pada tahapan ini masyarakat diharapkan memberikan masukan, pendapat, dan aspirasi berkaitan batasan-batasan, kriteria dasar, dan sasaran kegiatan dalam proses pembangunan jalan. Model partisipasi yang dapat diharapkan adalah model kemitraan karena masyarakat perlu mengetahui rencana konstruksi dan memberikan masukan berkaitan dengan kemampuan finansial pemerintah dan masyarakat sendiri.

3) Peran pada Tahap Desain

Pada tahap ini partisipasi optimum masyarakat adalah melakukan konsultasi dengan pemerintah. Pemerintah perlu memberikan bantuan teknis kepada masyarakat dengan menyiapkan tim desain dan melaksanakan pekerjaannya dengan bantuan tenaga pemuda terdidik setempat.

4) Peran pada Tahap Konstruksi

Peran masyarakat pada tahapan ini lebih lentur. Masyarakat dapat berpartisipasi dengan model penempatan, kemitraan, atau pendelegasian. Partisipasi dengan model penempatan dilakukan apabila masyarakat tidak memiliki kapasitas mengelola sebagian kegiatan secara mandiri. Kemitraan dilakukan sepanjang tahapan ini untuk memberikan masukan kepada pelaksana dan pengawas kegiatan, sedangkan masyarakat dapat meminta pendelegasian sebagian atau seluruh pekerjaan apabila kapasitas manajemen dan teknik memadai. Bagaimanapun juga, pada tahap ini pemerintah sekurang-kurangnya harus memberikan bantuan teknis.

5) Peran pada Tahap Operasi dan Pemeliharaan

Tahapan ini membutuhkan partisipasi yang besar dari masyarakat berkaitan dengan kebutuhan

mempertahankan fungsi jalan dan memperbaiki kerusakan yang terjadi, baik pada badan jalan maupun pada fasilitas lainnya. Model partisipasi minimum adalah terapi dan model maksimum adalah pengawasan, terutama apabila masyarakat membiayai sendiri jalan yang dibangun.

6) Peran pada Tahap Evaluasi

Pada tahap ini masyarakat sekurang-kurangnya dapat menjadi mitra dalam pelaksanaan evaluasi. Sebagai mitra, masyarakat berhak ikut menilai kinerja siklus berdasarkan manfaat yang sudah ditetapkan dan menentukan langkah-langkah yang dilakukan berikutnya berkaitan dengan kelanjutan rencana strategis.

3.3. Tolok Ukur Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Jalan

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan jalan tampaknya dapat diarahkan pada pencapaian partisipasi maksimum. Perlu disadari bahwa partisipasi maksimum tidak harus dilakukan pada setiap tahapan proses (kegiatan). Kapasitas masyarakat dan norma yang dipahami oleh masyarakat, khususnya di Indonesia, masih menempatkan pemerintah sebagai penguasa daripada mitra kerja. Dengan demikian, tolok ukur yang lebih realistis perlu disusun untuk mengatur dan melembagakan partisipasi masyarakat. Sesuai arahan pada butir 4.1 di atas, tolok ukur kinerja partisipasi masyarakat dalam siklus pembangunan jalan disusun secara lebih mendetail (Lihat Lampiran). Pemenuhan terhadap kondisi ini dapat diberi angka atau penilaian maksimum, sedangkan ketiadaan sistem seperti yang dimaksud pada tolok ukur dapat diberi penilaian minimum.

IV. PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

4.1. Konsep Pemberdayaan Masyarakat dalam mendorong Partisipasi

Pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan pada dasarnya adalah membina potensi masyarakat untuk meningkatkan tanggung jawab masyarakat dalam pembangunan (Soerjono, 1999). Konsep ini menyangkut beberapa aspek, yaitu kesadaran akan pengaruh/peran masyarakat dalam pembangunan infrastruktur, pemeliharaan dan peningkatan tanggung jawab masyarakat, dan pendelegasian wewenang kepada anggota masyarakat sehingga fungsi pembangunan dapat dioptimumkan. (Cook & Mccaulay, 1997; Kinlaw, 1996; Stewart & Mitchell, 1998).

Pengertian masyarakat adalah sejumlah penduduk yang menempati suatu wilayah sebagai kesatuan masyarakat, yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya

sendiri dalam ikatan Negara Republik Indonesia (Undang-undang No 5 tahun 1979).

Pemberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental, terdidik dan kuat, tentunya memiliki keberdayaan yang tinggi. Namun selain nilai fisik tadi adapula nilai-nilai intrinsik dalam masyarakat yang juga menjadi sumber pemberdayaan seperti kekeluargaan, kegotongroyongan, dan bagi bangsa Indonesia adalah konsep kebhinekaan. Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan lembaga-lembaga sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat didalamnya.

Ada beberapa keuntungan yang dapat diraih apabila pemberdayaan masyarakat dilakukan secara optimum, seperti memberdayakan masyarakat dalam membangun jalan sangat berguna dan efektif saat negara dalam keadaan krisis ekonomi karena selain untuk meningkatkan pendapatan, penyerapan tenaga kerja juga meningkatkan persatuan dan kesatuan.

Setiap pembangunan yang dilaksanakan pada dasarnya dikaitkan dengan tanggung jawab masyarakat dalam mengelola dan memeliharanya. Pemerintah bertugas menyiapkan atmosfer yang membantu dan mendorong pembangunan tersebut. Oleh sebab itu setiap pembangunan perlu melibatkan partisipasi masyarakat baik dalam mengambil keputusan maupun gagasan yang mendorong keberhasilan pembangunan.

Lemahnya pemberdayaan masyarakat mengakibatkan masyarakat tidak memahami tujuan pembangunan, tidak mempunyai rasa memiliki dan cenderung pasif (berlaku sebagai objek). Seringkali fungsi infrastruktur yang dibangun tak dapat dimanfaatkan secara optimum oleh masyarakat. Dalam pemberdayaan masyarakat, masyarakat tidak dijadikan obyek dari pembangunan, tetapi merupakan subyek pembangunan. Karena itu, tanggung jawab

pembangunan dan penggunaan hasil pembangunan akan lebih dapat dioptimumkan.

Dari penjelasan di atas pemberdayaan masyarakat, maka pemberdayaan perlu dilihat dari 2 sisi, yaitu :

1) Masyarakat

Dalam masyarakat terbentuk kesadaran (reaksi) untuk mengatasi kondisi riil yang beririsan langsung maupun tidak langsung dengan kepentingan ekonomi komunitas-nya. Kesadaran tersebut lahir dari kemampuan masyarakat dalam menyikapi kondisi riil dimana kemampuan tersebut dapat bersumber dari individu (tokoh) maupun kelompok dalam masyarakat. Kondisi riil yang disikapi oleh masyarakat dapat berseberangan dengan kebijaksanaan pemerintah, dalam hal ini pemberdayaan masyarakat menjadi penyeimbang terhadap kekuasaan pemerintah. Sebaliknya pula, kondisi riil yang disikapi masyarakat dapat sejalan dengan kebijaksanaan pemerintah, dalam hal ini pemberdayaan masyarakat sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan (agen pembangunan).

Masyarakat diposisikan sebagai subjek dimana inisiatif dapat bersumber dari masyarakat atau pihak di luar komunitas namun direncanakan bersama dengan masyarakat, dan dilaksanakan oleh masyarakat.

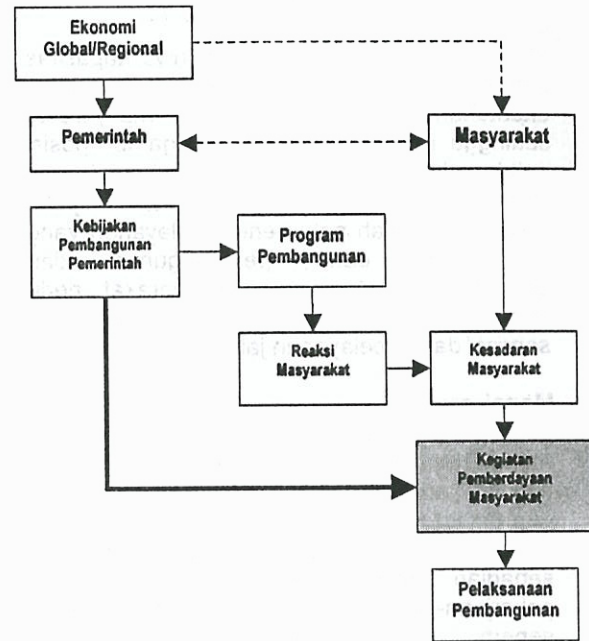
2) Pemerintah

Pemerintah memiliki cara pandang dalam melaksanakan pembangunan dimana hal tersebut dapat berbenturan dengan atau belum memenuhi kepentingan masyarakat. Cara pandang tersebut dibangun oleh kondisi ekonomi yang bersifat global maupun regional yang tertuang dalam bentuk peraturan, undang-undang, keputusan pemerintah.

Benturan dapat terjadi bila pelaksanaan pembangunan dilaksanakan dengan padat modal dan teknologi tinggi sehingga berpengaruh langsung terhadap pendapatan/kehidupan sosial masyarakat. Pada kondisi ini, kesadaran yang terbentuk dalam masyarakat tidak lagi dikategorikan dalam pemberdayaan namun lebih ke arah reformasi sosial.

Ketidakmampuan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan dalam kondisi masyarakat memiliki kemampuan dan/atau kemauan untuk terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses pembangunan (khususnya di daerah masyarakat tersebut berada) adalah dasar terlaksananya pemberdayaan masyarakat.

Secara sederhana, konsep pemberdayaan masyarakat digambarkan pada pada Gambar 2.



Gambar 2. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

- > : memiliki pengaruh secara tidak langsung (kondisi global sudah tidak dapat lagi dipisahkan dari kehidupan sosial masyarakat mengingat bentuk media informasi yang ada semakin beragam dan semakin efisien)
- <-----> : komunikasi (baik pemerintah memotivasi masyarakat atau masyarakat memberikan masukan kebijakan pada pemerintah)
- > : memberikan perlindungan hukum (aspek legalitas dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat harus diatur secara tegas dalam kebijakan)

4.2. Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan jalan

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan akan membutuhkan pemberdayaan. Pembangunan jalan merupakan suatu rangkaian proses yang sangat bersifat teknis dan manajerial. Kandungan kebijakan dalam pembangunan jalan terbatas pada tahap perencanaan, uji kelayakan, dan evaluasi. Dengan situasi ini, maka pemberdayaan masyarakat diarahkan menuju peningkatan kapasitas teknis, dan manajemen, selain pencapaian visi yang sama menuju standar pelayanan jalan yang diinginkan. Karena itu, tampaknya partisipasi akan berjalan optimum apabila pemberdayaan dilakukan dengan tahapan untuk mencapai sasaran berikut :

1) Kebijakan

- Masyarakat dapat memahami dan menyepakati tujuan pembangunan jalan secara umum dan mampu melihat jalan sebagai media pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat.
- Masyarakat dapat memahami fungsi jalan secara baik dan melihat jalan sebagai suatu sistem dalam jaringan sehingga dapat

menerima standar minimum yang harus dipenuhi oleh jalan.

- Masyarakat dapat menerima bahwa kapasitas pemerintah dalam pembangunan jalan ditentukan oleh daya dukung masyarakat sehingga masyarakat perlu mengambil posisi untuk melaksanakan sebagian dari kegiatan.
- Masyarakat menyadari bahwa jalan merupakan salah satu bentuk pelayanan yang memerlukan dana pembangunan dan pemeliharaan. Karenanya masyarakat perlu menyepakati berlakunya prinsip 'pay for service' dalam pelayanan jalan.

2) Manajemen:

- Masyarakat mampu untuk mengelola dan mempertahankan suatu organisasi pengelola jalan yang mandiri, transparan, dan demokratis.
- Masyarakat mampu mengorganisasikan sebagian pekerjaan pembangunan, terutama pekerjaan-pekerjaan yang bersifat umum, seperti pembangunan saluran tepi, pembersihan lahan, pengelolaan lingkungan dan lain-lainnya.
- Masyarakat mampu memahami mekanisme pengelolaan dana dan dapat menggunakan hak-haknya secara efektif dalam organisasi pengelolaan jalan.

3) Teknis

- Masyarakat mampu melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang sederhana dari jalan dan fasilitasnya, termasuk pekerjaan selokan, pembersihan daerah milik jalan, pemotongan rumput, penambalan perkerasan, dan penghamparan aspal.
- Masyarakat mampu memelihara peralatan pemeliharaan jalan secara sederhana.
- Masyarakat tertentu mampu melakukan perekayasa sederhana terhadap badan jalan dan fasilitasnya sesuai dengan standar yang berlaku.

V. PENUTUP

Sebagai catatan dari tulisan ini dapat ditarik beberapa kesimpulan berikut :

- 1) Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan jalan merupakan salah satu kebutuhan krusial dalam upaya penyediaan pelayanan prasarana jalan secara merata. Partisipasi ini tidak terbatas pada bantuan tenaga dan kesediaan mengorbankan sebagian properti untuk keperluan jalan, tetapi perlu lebih mengarah kepada model kemitraan dan pengawasan oleh masyarakat.
- 2) Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan jalan dapat diukur kinerjanya. Tolok ukur kinerja ditetapkan berdasarkan partisipasi

optimum masyarakat dalam pengelolaan jalan. Penilaian terhadap kinerja partisipasi dilakukan dengan melihat keberhasilan pencapaian partisipasi dikaitkan dengan tolok ukur.

- 3) Kepastian adanya integrasi partisipasi dengan pelaksanaan siklus pembangunan jalan harus dilakukan melalui proses pemberdayaan. Jika tidak, partisipasi masyarakat dapat mengarah pada kondisi yang kurang baik dan mungkin tidak berkelanjutan.

Adapun saran yang dapat diberikan berkaitan dengan kesimpulan di atas adalah:

- 1) Pengaturan terhadap mekanisme partisipasi ini perlu dilakukan. Kelembagaan partisipasi yang dimaksud dalam beberapa bagian dari tulisan ini belum memiliki payung hukum yang jelas.
- 2) Arah pemberdayaan perlu ditetapkan. Untuk ini, sebuah pedoman tentang pelibatan masyarakat dalam pembangunan jalan perlu segera diterbitkan. Pedoman ini perlu dilengkapi dengan modul-modul pelatihan dan standar teknis yang bersesuaian.

Daftar Pustaka

- Achwan, Rochman (2002), Pemberdayaan Masyarakat Dalam Pembangunan Kimpraswil : Perspektif Social Capital, Jakarta 2002
- Antameng, M. (2002) Reformasi Manajemen Infrastruktur Jalan, sebagai alternatif Prasarana dan Sarana Kimpraswil di Era Reformasi, *Buletin Bapekin*, No. 10. Tahun II, 2002. P.1 dan 3.
- Banister, D (1995) Transport and Urban Development, E & Fn Spon London
- Darmonegoro, S (2002) Pokok-pokok Pikiran Pemeliharaan dan Perbaikan Jalan, *Proceeding Makalah Teknik Seminar-Lokakarya Pemeliharaan Jalan*, Dinas Bina Marga Jabar-HPJI-Puslitbang Prasarana Transportasi, Bandung 19 Juni 2002.
- Direktorat Jenderal Pengembangan Prasarana Wilayah, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah (2000), Pengembangan Jaringan Jalan Melalui Pemberdayaan Potensi Masyarakat (Laporan Akhir), Jakarta.
- Gray, C., dkk (1992) Pengantar Evaluasi Proyek, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Heggie, I. G. (1996) *Management and Financing of Roads; An Agenda for Reform*, World Bank Technical Paper Number 275, Washington, D.C., The World Bank. P. 101-104.
- Kartasasmita, G (1996) Pembangunan Untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan, CIDES, Jakarta.

- Putranto, I. E (2000) Pokok-pokok Pikiran Peran Serta Masyarakat Dalam Pembangunan, Majalah Teknik Jalan dan Transportasi No 097 September 2000 halaman 31, Jakarta.
- Rantetoding, P (2003) Penyertaan Masyarakat Pemakai Jalan dalam Pengelolaan dan Pembiayaan road Fund, *Proceeding Seminar Nasional Road Fund 2003, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 26 April 2003.*
- Sudarmo, S. P. (2003), Peran Forum Warga Dalam Pembangunan Partisipatif, USAID/DLG, Surabaya, September 2003.
- Sugiri (2000), Pemberdayaan Masyarakat Peduli Jalan, Majalah Teknik Jalan dan Transportasi No 097 September 2000 halaman 34, Jakarta.
- Soetojo, H. M. N, (2003) Bagaimanakah Seharusnya Perencanaan Partisipatif Di Indonesia, Badan Pengembangan Sumber

Daya Manusia, Pusat Pengembangan Peran Masyarakat Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta 2003.

Penulis :

1. *IGW Samsi Gunarta, MSc. Ajun Peneliti Madya Bidang Teknik Lalu Lintas dan Lingkungan Jalan pada Puslitbang Prasarana Transportasi, Departemen Pekerjaan Umum.*
2. *Tasripin Sartijono, Kepala Seksi Kota dan Desa Dit. Bintek Ditjen TPI, Departemen Pekerjaan Umum*
3. *Yogie Nugraha, Staf Balai Lalu Lintas dan Lingkungan Jalan pada Puslitbang Prasarana Transportasi, Departemen Pekerjaan Umum.*
4. *Yetty Nuryati, Kepala Seksi Metropolitan, Dit. Bintek Ditjen TPI, Departemen Pekerjaan Umum.*

**TOLOK UKUR PARTISIPASI MASYARAKAT DALAMKAITANNYA
DENGAN PARAMETER TEKNIS PEMBANGUNAN JALAN**

Tahapan	Parameter Teknis	Parameter Partisipasi
Perencanaan	1) Tersusunnya perencanaan sistem jaringan jalan pada wilayah pelayanan .	Masyarakat menyepakati pengelolaan jalan secara terintegrasi dan secara aktif melibatkan diri dalam proses perencanaan terutama dalam penentuan kebijakan perencanaan sistem jaringan jalan di lingkungannya.
	2) Tersusunnya rencana prioritas untuk jangka pendek, menengah, dan panjang.	
	3) Teridentifikasinya sumber pendanaan potensial untuk membiayai kegiatan.	Masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan terhadap jaringan jalan menyanggupi untuk memberikan kontribusi pendanaan.
	4) Terbentuk organisasi untuk keberlangsungan kegiatan.	Masyarakat membentuk organisasi yang mandiri untuk pengelolaan jaringan jalan atau pemerintah berinisiatif membentuk organisasi pengelola jalan lingkungan.
	5) Tersusunnya solusi-solusi alternatif untuk penanganan jangka pendek	Organisasi pengelola jaringan jalan yang dibentuk oleh pemerintah/masyarakat mengajukan usulan-usulan penanganan jaringan jalan dalam bentuk rencana tahunan. Organisasi secara aktif mengelola jaringan kerja dan merumuskan kontribusi yang dapat diberikan oleh pihak-pihak yang berkaitan untuk memastikan kesinambungan pengelolaan jaringan jalan.
Uji Kelayakan	1) Terformulasinya batasan-batasan, kriteria dasar, dan sasaran kegiatan	Masyarakat secara aktif memberikan masukan, pendapat, dan aspirasi sehingga batasan-batasan, kriteria dasar, dan sasaran kegiatan pembangunan pada tahun berjalan dapat diformulasikan secara akurat.
		Organisasi mengakomodasikan masukan, pendapat, dan aspirasi masyarakat, serta melakukan optimisasi.
		Masyarakat menyepakati batasan-batasan, kriteria dasar, dan sasaran kegiatan dalam forum yang demokratis.
	2) Terpilihnya alternatif pelaksanaan kegiatan (Metode, pembiayaan, peralatan)	Masyarakat dan stakeholders lainnya menyepakati alternatif pelaksanaan kegiatan, termasuk metode pelaksanaan, pembiayaan, peralatan, dan standard yang akan diberlakukan.
3) Teridentifikasi dan disepakatinya standard/pedoman pelaksanaan yang akan digunakan.		
4) Tersusun dokumen acuan pelaksanaan pekerjaan.	Organisasi pengelolaan jalan yang dibentuk masyarakat menerbitkan dokumen acuan pelaksanaan pekerjaan.	
Desain	1) Pembentukan/penunjukan Tim Perancang.	Masyarakat meminta Bantuan Teknis Kepada Pemerintah Kota/Kabupaten untuk merancang jalan yang akan dibangun.
	2) Terkumpulnya data teknis yang diperlukan untuk perancangan	
	3) Terancangnya gambar, Rencana Kerja, Spesifikasi, dan RAB	Masyarakat secara partisipatif dan terorganisir mendukung kegiatan pengumpulan data, perancangan, penyusunan spesifikasi dan memberikan masukan yang diperlukan oleh tim perancangan.
	4) Disepakatinya hasil rancangan akhir untuk diimplementasikan	Organisasi memfasilitasi konsultasi hasil rancangan dan menyelenggarakan konsensus untuk menyepakati rancangan, termasuk spesifikasi, metode pelaksanaan kegiatan, pembiayaan, dan mengusulkan pihak-pihak yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan konstruksi.
Implementasi/ Konstruksi	1) Terbentuknya organisasi pelaksana kegiatan.	Masyarakat secara mandiri memilih dan menunjuk pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan konstruksi dalam suatu proses penunjukan yang difasilitasi oleh organisasi.
	2) Mobilisasi alat, bahan dan tenaga.	Masyarakat secara sukarela dan sadar membantu menyediakan tempat peralatan dan bahan, serta mendaftarkan diri untuk membantu kegiatan konstruksi.
	3) Terlaksananya kegiatan konstruksi.	Masyarakat secara terorganisir membantu atau melaksanakan kegiatan konstruksi sesuai kesepakatan pada tahap perancangan.

	4)	Terlaksananya kegiatan monitoring output implementasi.	Masyarakat secara terus menerus memberikan masukan kepada organisasi perihal kemajuan, kualitas, dan melaporkan permasalahan yang terjadi pada pelaksanaan konstruksi. Organisasi menyediakan fasilitas pengaduan atau mekanisme umpan-balik dari masyarakat termasuk penanganannya.
	5)	Serah-terima output.	Masyarakat melalui organisasi menerima hasil pekerjaan.
Operasional dan Pemeliharaan	1)	Digunakannya jalan sesuai fungsi yang diharapkan.	Masyarakat tidak melakukan aktifitas yang merugikan fungsi jalan yang dibangun. Masyarakat secara aktif membatasi kegiatan yang akan merugikan fungsi jalan yang dilakukan baik pihak-pihak eksternal maupun anggota masyarakat sendiri.
	2)	Tersusun metode pemeliharaan jalan secara berkelanjutan.	Organisasi menyusun jadwal dan metode pemeliharaan, termasuk kebutuhan sumberdaya dalam pemeliharaan.
	3)	Terealisasinya pembiayaan pemeliharaan jalan.	Masyarakat menyetujui program pemeliharaan, pembiayaan, dan peran dalam pelaksanaan pemeliharaan.
	4)	Terlaksananya program pemeliharaan jalan sesuai rencana yang disusun.	Organisasi mengumpulkan dana sesuai program yang telah disusun.
	5)	Terseleenggaranya evaluasi output pemeliharaan.	Organisasi mengkoordinasikan kegiatan pemeliharaan jalan sesuai program yang telah disusun.
Evaluasi	1)	Tersusunnya kajian manfaat kegiatan dikaitkan dengan perencanaan awal jaringan jalan termasuk, menilai, menggambarkan, menganalisis hasil pekerjaan.	Organisasi menyusun laporan tahunan yang berisikan input-output, dan manfaat pengelolaan yang dibandingkan dengan tujuan/sasaran pengelolaan.
	2)	Disepakatinya kelanjutan kegiatan pengelolaan jaringan jalan atau perubahan rencana kegiatan pengelolaan.	Organisasi menyebarluaskan laporan tahunan kepada masyarakat dan stakeholders serta menyiapkan mekanisme umpan-balik untuk mendapatkan tanggapan. Organisasi menyusun rencana pengelolaan tahun berikutnya dengan mengacu pada hasil evaluasi dan perencanaan jangka menengah/panjang. Masyarakat dalam forum konsultasi yang difasilitasi organisasi memberikan tanggapan terhadap laporan dan rencana tahunan dan menyetujui perubahan-perubahan yang diperlukan pada laporan/rencana tahunan.