

kearah bukan pada akumulasi piasis di masa lalu atau yang insidental pada kreatifitas industri yang dikaitkan dengan faktor manusia serta insidial pendirian. Maka inilah kiranya bukan hanya faktor

Partisipasi dalam Pembangunan: Terobosan Baru*

Denis GOULET

Ringkasan

DEMOKRATISASI politik yang sekarang terjadi di banyak negara Asia dan Amerika Latin menantang perhatian baik pemerintah-pemerintah diktator maupun para pemikir strategi pembangunannya yang bersifat elitis. Tulisan ini berpendapat bahwa cara-cara baru partisipasi rakyat diperlukan untuk perubahan menuju pembangunan yang adil.

Penulis mengklasifikasikan berbagai bentuk partisipasi, menarik pelajaran dari pengalaman, memperlihatkan bentuk-bentuk partisipasi yang baru di Sri Lanka dan Brasilia, dan mengikhtisarkan kepentingan strategis dari pendekatan-pendekatan baru.

Partisipasi dikonsepsikan secara baru sebagai suatu "insentif moral" yang mengizin-

kan kaum miskin yang tak berdaya untuk merundingkan "insentif-insentif material" yang baru untuk diri mereka, dan sebagai suatu titik terobos yang memperbolehkan para pelaku kecil berhasil mendapat jalan masuk menuju bidang-bidang makro pembuatan keputusan.

Dikemukakan kriteria-kriteria untuk berpartisipasi yang otentik, dan peranannya yang mutlak untuk menghasilkan pembangunan yang merata dan mewujudkan demokrasi politik.

1. PENDAHULUAN

Demokratisasi politik yang kini sedang berlangsung di banyak negara Asia dan Amerika Latin, secara radikal menggugat strategi pembangunan yang dijalankan selama periode pemerintahan kediktatoran. Seruan untuk kebebasan politik yang lebih besar diiringi dengan tuntutan akan kebijakan pembangunan yang lebih adil.

Hubungan dua aspirasi itu mudah dapat

*Diterjemahkan oleh Sunarto NDARU MURSILO dari karangan Denis GOULET "Participation in Development: New Avenues," dalam *World Development*, vol. 17, no. 2 (Februari 1989), hal. 165-179.

dimengerti, karena kediktatoran menggunakan berbagai paksaan untuk menerapkan kebijakan-kebijakan pembangunan yang dirancang di tingkat atas dan membagikan hasil-hasil pembangunan itu hanya kepada lingkungan kecil kelompok yang mempunyai hak-hak istimewa dan pihak-pihak yang bersekutu dengannya. Sedangkan mayoritas rakyat dikucilkan dari kedua golongan tersebut.

Oleh karena itu, tidaklah mengherankan jika mayoritas warganegara secara aktif ataupun pasif berusaha mengubah baik penguasa politik maupun strategi pembangunannya. Untuk itu tulisan ini mendiskusikan perlunya bentuk-bentuk baru partisipasi non-elite demi perubahan menuju strategi pembangunan yang merata. Akan tetapi sebelum pembahasan, wajarlah ditetapkan suatu definisi "partisipasi."

Para pemikir dan pelaksana pembangunan segera mengacu arti partisipasi pada pandangan Ivan D. Illich¹ yang menganjurkan *deprofesionalisasi* dalam semua bidang kehidupan -- persekolahan, perawatan kesehatan, transportasi, perencanaan -- yang maksudnya untuk membuat "rakyat biasa" bertanggungjawab atas kepentingan dan kesejahteraannya sendiri. Pesan serupa pun dikemukakan oleh almarhum J.P. Naik, seorang pendidik India.²

Meskipun demikian adalah Paulo Freire, ahli pendidikan Brasilia, yang paling tegas menyatakan kepada elite pembuat keputusan mengenai sangat pentingnya partisipasi. Untuk Freire³ batu uji tertinggi keotentikan pembangunan ialah apakah rakyat yang se-

belumnya diperlakukan melulu sebagai obyek, yang hanya diharuskan tahu dan melaksanakan, sekarang dapat secara aktif menyadari dan bertindak, yang karenanya menjadi subyek tujuan hidup kemasyarakatannya sendiri. Kalau rakyat ditekan atau dime-rosoatkan ke dalam budaya diam, mereka tidak berpartisipasi dalam pemanusiaan mereka sendiri. Sebaliknya, jikalau rakyat dimampukan berpartisipasi sehingga menjadi subyek aktif yang sadar dan bertindak, mereka akan merancang sejarah manusiawinya dalam arti yang sebenarnya dan melibatkan diri dalam proses pembangunan yang otentik.

Walaupun gambaran umum mengenai arti partisipasi cukup jelas, untuk menentukan definisi operasional yang tepat amatlah sulit. Kebanyakan definisi atau terlalu sempit atau terlalu luas, terlalu kaku atau terlalu longgar. Sekalipun demikian, definisi kerja yang dicanangkan oleh Marshall Wolfe dan UNRISD (*United Nations Research Institute for Social Development*) sangatlah berfaedah sehubungan dengan permasalahan pembangunan. Menurut Wolfe partisipasi berarti "usaha-usaha terorganisasi meningkatkan peranan pengendalian atas sumber-sumber daya dan lembaga-lembaga regulatif dalam satuan masyarakat tertentu, bagi kelompok-kelompok dan gerakan-gerakan yang sampai sekarang tidak diikutsertakan dalam pengendalian demikian."⁴

Definisi ini mempunyai kegunaan yang sederhana dan praktis sebagai batu loncatan dari mana manfaat-manfaat dan batas-batas partisipasi dalam pembangunan dapat dikaji. Manfaat dan batas ini barangkali paling baik dianalisis dengan mengklasifikasikan berbagai bentuk partisipasi menurut beberapa sumbu.

¹Illich (1983, 1976, 1978).

²Naik (1975, 1977a, 1977b).

³Freire (1970a, 1973, 1970b).

⁴Wolfe (1983), hal. 2.

2. TIPE-TIPE PARTISIPASI

Ada berapa macamkah partisipasi itu?

a. *Pembagian Penting Harus Dimulai dengan Membedakan Partisipasi Sebagai Tujuan dan Partisipasi Sebagai Sarana*

Dalam pelaksanaannya tak pernah partisipasi dimaksudkan secara khusus sebagai tujuan. Setelah beberapa saat ia tak berarti tujuan lagi, jikalau tujuan itu tidak juga menunjukkan ciri sarana. Meskipun demikian, tergantung pada penekanan partisipasi itu dominan pada ciri tujuan atau sarana, aneka ragam kriteria penilaian muncul. Demikianlah sikap instrumentalis cenderung mengartikan partisipasi dalam rangka seberapa besarlah itu mengarah ke keputusan atau tindakan yang "lebih baik," sedangkan sikap teleologis kurang memandang pentingnya efisiensi.

Para politikus militan yang secara ideologis menganut partisipasi egaliter tidak berkeberatan "mengorbankan waktu" untuk sepenuhnya mengadakan perundingan, kendatipun pelaksanaannya belum terbukti efektif. Untuk mereka partisipasi pertama-tama adalah tujuan. Di lain pihak, sementara pemecah masalah mengusahakan perundingan dengan rakyat demi alasan bahwa itulah merupakan pemecahan yang terbaik atau penyelesaian yang tuntas. Tampaklah di sini para pemecah masalah mengartikan partisipasi pertama-tama sebagai sarana.

Akan tetapi seseorang mungkin juga memandang partisipasi sebagai suatu perkawinan yang mempunyai ciri baik tujuan maupun sarana. Paulo Freire berpendapat demikian ketika mendiskusikan peningkatan pertanian dalam "Extension or Communication."⁵ Ia menerangkan bahwa tujuan yang

hendaknya dicapai dalam peningkatan pertanian adalah komunikasi yang benar atau dialog timbal-balik dan bukan melulu dikeluarkannya "komunike-komunike" oleh para ahli agronomi untuk kaum tani. Oleh karena itu, pembangunan pertanian harus bersedia "mengorbankan waktu" untuk melibatkan tokoh-tokoh pembangunannya aktif berdialog dengan para petani si pengguna akhir ilmu pertanian yang perlu disuluhkan. Jelas di sini partisipasi berarti nilai baik sebagai sarana maupun tujuan.

Ciri ganda dari partisipasi itu tampak dalam kebanyakan situasi pembangunan. Bahkan para tokoh penganut partisipasi sebagai sarana akhirnya mengakui bahwa penduduk tak ahli, yang sekali diajak berdialog, bersikeras untuk menyampaikan pandangan-pandangan mereka, bahkan kalaupun penangan langsung pihak ahli teknisnya mungkin terbukti lebih efisien. Sebaliknya, mereka yang menganut partisipasi sebagai tujuan, setelah beberapa saat sampai juga merelatifkan nilainya sebagai tujuan dan mengakui artinya sebagai sarana dalam penekanan segi efisiensi.

b. *Partisipasi Bisa Juga Diklasifikasikan Menurut Wilayah Operasionalnya*

Partisipasi kadang-kadang menyangkut lingkungan kecil, misalnya masalah rumah tangga suatu keluarga. Katakanlah bila anak-anak dan suami-istri semuanya mempunyai hak bersuara dalam pengambilan keputusan.

Lingkup partisipasi dapatlah dibatasi secara sektoral, seperti jika guru sekolah diberi kebebasan membuat kurikulum dalam bentuk sebagai dewan guru tetapi bukan membuat anggaran bidang mereka masing-masing. Di bawah kepemimpinan Mao Ze

⁵Freire (1973), hal. 91-164.

Dong, pemerintahan Cina memberi peluang partisipasi massa meliputi sejumlah bidang kehidupan masyarakat umum: kampanye politik, program kesehatan, pendidikan, pekerjaan kolektif, dan pendidikan ideologi.

Tergantung pada wilayah atau bidang dilaksanakannya partisipasi, maka sesuai dengan itu pulalah dampaknya pada pembangunan.

c. Klasifikasi yang Ketiga Adalah Menurut Asal-usul Partisipasi

Partisipasi berasal dari tiga sumber yang berlainan: dapat berasal dari atas yaitu penguasa atau para ahli, berasal dari bawah yaitu penduduk sendiri yang tak ahli, atau dikemukakan oleh pihak ketiga dari luar. Pemrakarsa yang beragam ini mengupayakan tujuan yang sungguh-sungguh berbeda-beda bila mereka melaksanakan partisipasinya.

Kelompok elite, pemerintah atau yang lain, biasanya mencari ukuran kontrol sosial tertentu atas proses dan pelaku-pelaku partisipasi. Satu contoh klasik kontrol sosial demikian adalah SINAMOS (*Sistema Nacional de Movilizacion Social*) di Peru di bawah rezim Velasco.⁶ Selain itu seperti dicatat oleh Wolfe,⁷ negara yang menggalakkan partisipasi biasanya bertujuan membuat rakyatnya berproduksi makin lama semakin efisien, dalam arti demi peningkatan sumbangan rakyat. Pada dasarnya para penguasa memandang partisipasi sebagai cara membuat rakyat warganya menolong mereka mencapai tujuan mereka sendiri.

Persoalannya menjadi lain kalau partisipasi secara spontan datang dari bawah. Biasanya partisipasi muncul dari bawah ketika keadaan kritis, yaitu demi menghadapi ancaman atas nilai-nilai, identitas, atau kelangsungan hidup masyarakat. Tanpa perencanaan sebelumnya, bahkan tanpa sebab pun (kendati riset atas keterangan-keterangan lisan menunjukkan bahwa banyak masyarakat tertindas yang dikatakan "pasif" di masa lalu telah menjadi "kelompok pejuang" yang aktif,⁸ barangkali suatu kelompok yang sampai kini pasif sedang memobilisasi diri untuk memprotes, melawan, atau mengatakan TIDAK.

Berlawananlah yang dikemukakan Camus dalam *The Rebel*,⁹ penolakan apa pun dari kelompok tertindas untuk menerima keadaannya adalah selalu merupakan kemungkinan tersembunyi untuk menyetujui keadaan baru yang akan terjadi. Mengatakan TIDAK adalah membuka kemungkinan untuk mengatakan YA dalam banyak cara. Mereka yang mulai mengatakan TIDAK kepada penindasnya segera merasakan kebutuhan menyatakan YA tertentu dari diri mereka sendiri.

Jadi, mobilisasi spontan dari kelompok tak berkuasa untuk membela diri melawan penghancuran, bahkan dalam dirinya mengandung benih-benih pengorganisasian tindak-tanduk pembangunan baru yang berlipat. Meskipun begitu, mobilisasi spontan atau tak terencana tidak menuntaskan keseluruhan kemungkinan yang termuat dalam istilah "partisipasi dari bawah."

Partisipasi bawah-atas mungkin juga diakibatkan oleh inisiatif-inisiatif sengaja dari

⁶Mengenai SINAMOS lihat Palmer (1980), hal. 113-114 dan Collier (1975), hal. 155 dan seterusnya.

⁷Wolfe (1983), hal. 13 dan seterusnya.

⁸Lihat Borda (1979, 1975).

⁹Camus (1956), hal. 13-14.

anggota suatu "kelompok tertentu" untuk memperoleh, atau penekanan orang-orang lain untuk mendapatkan, sesuatu keuntungan dari masyarakat umum atau dukungan kelompok khusus di situ. Lain dari partisipasi yang diprakarsai negara, yang biasanya bertujuan meningkatkan produksi atau mendapatkan input-input baru, maka partisipasi dari bawah mengusahakan kepentingan umum atau bagian yang lebih besar dari kue pembangunan yaitu hasil-hasil pembangunan yang lebih besar.

Sumber partisipasi yang ketiga ialah kegiatan pihak ketiga yang bersifat penggerak menggiatkan para pelaku pembangunan -- para teknisi, organisator masyarakat, misionaris, atau gerakan-gerakan militan. Banyak penggerak perubahan demikian menganut ideologi yang memandang swakarsa penduduk miskin sebagai tujuan yang seharusnya diutamakan. Oleh karena itu, mereka menganggap kegiatannya sebagai "pendorong" dan "penggerak" massa dimaksudkan berhenti sesudah rakyat terbangkitkan kemampuan-kemampuannya untuk memutuskan dan bertindak demi kepentingan mereka sendiri.

Kendatipun kedua jenis partisipasi yang dibicarakan berasal dari luar rakyat, namun campur tangan pihak ketiga yang menggiatkan itu dalam hal-hal penting berbeda dari partisipasi atas-bawah yang dilakukan negara atau kelompok elite yang lain. Seperti partisipasi yang diprakarsai dari bawah, partisipasi pihak ketiga biasanya bertujuan untuk memampukan orang-orang yang selama ini tak berdaya melaksanakan penuntutan hak-hak mereka, dan bukan untuk menyumbangkan sumber-sumber daya mereka bagi tujuan orang lain. Apalagi dalam kebanyakan kasus para fasilitator eksternal tidak puas hanya menolong penduduk termobilisasi,

mereka juga ingin mengorganisasikannya.

Memobilisasi itu menuju ke tindakan bersama terarah tujuan tertentu yang terbatas yang dilihat sebagai penting atau mendesak, padahal mengorganisasikan adalah pola tindakan kolektif jangka panjang yang mempersyaratkan terpenuhi dan terbinanya solidaritas bahkan di kala tidak ada tugas khusus yang perlu dilakukan. Tujuan lebih luas dari organisasi adalah membuat orang menyadari kekuatan mereka -- yang aktual maupun potensial -- tepat sebagai kelompok. Kekuatan ini perlu digunakan tidak hanya untuk melawan ketidakadilan, melainkan juga untuk mendapatkan pengertian keadaan secara lebih mendalam dan mempertimbangkan rencana-rencana tindakan alternatif, termasuk tindakan mendatang atau dalam keadaan tak terduga. Mobilisasi tidak selalu membawa ke pengorganisasian, meskipun kebalikannya pengorganisasian biasanya membutuhkan mobilisasi terlebih dahulu.

d. Partisipasi Dapat Juga Diklasifikasikan Menurut Saat Dilakukannya

Perbedaan jenis partisipasi pun tergantung pada saat berlangsungnya: saat penentuan pokok permasalahan, saat pemilihan satu rangkaian tindakan yang mungkin, saat pelaksanaan tindakan yang dipilih, dan sebagainya. Dapat dikenali suatu urutan berpola yang memuncak dalam tindakan final. Pada setiap saat dalam urutan itu masyarakat awam mungkin "masuk" dan mulai ambil bagian dalam dinamikanya. Saat-saat yang berurutan ini adalah:

- pemeriksaan awal permasalahan atau keadaannya;
- daftar pemecahan yang mungkin diambil;

- pemilihan satu kemungkinan tindakan;
- mengorganisasi, atau dengan kata lain mempersiapkan diri, untuk melaksanakan arah tindakan yang dipilih;
- beberapa langkah khusus yang diperlukan dalam pelaksanaan pemecahan yang dipilih;
- koreksi diri atau evaluasi dalam tahap-tahap pelaksanaan; dan
- memperdebatkan mutu dari mobilisasi atau organisasi lebih lanjut.

Kualitas partisipasi itu tergantung pada saat awal masuknya. Oleh karena itu, jika orang ingin menilai apakah partisipasi itu merupakan pengikutsertaan masyarakat yang otentik atau melulu hanya sebagai memanipulasikan mereka, persoalannya terutama adalah kapankah dalam seluruh urutan langkah itu partisipasi mulai.

Apakah partisipasi diperlukan oleh pembangunan? Dari analisis jenis-jenis partisipasi yang baru dikemukakan, terungkap bahwa jenis pembangunan yang berlainan memerlukan bentuk partisipasi yang berlainan pula. Suatu pembangunan yang ber-"pusatkan rakyat," yang menentukan prioritas pada pemenuhan kebutuhan pokok manusia penduduk miskin, penciptaan lapangan kerja, swakarsa, pelestarian keanekaragaman budaya jelas memerlukan bentuk partisipasi di mana masyarakat non-elite memainkan peranan aktif dalam mendiagnose permasalahan mereka sendiri.

Di lain pihak, jika pendekatan atas-bawah dalam pembangunan yang berorientasi pertumbuhan digunakan oleh negara tertentu, sangat mungkin bahwa partisipasi apa pun yang dijalankan tidak akan dihasilkan oleh rakyat sendiri dari bawah. Sebaliknya, partisipasi akan diberlakukan oleh pemerintah untuk tujuan mempersatukan masyarakat melaksanakan kegiatan-kegiatan

yang direncanakan untuk itu. Dalam hal ini, partisipasi bawah-atas umumnya akan dipandang entah sebagai perlawanan atau kegiatan-kegiatan mikro "do-it-yourself." Satu kekecualian penting adalah *Saemaul Undong* (Gerakan Masyarakat Baru) dari Korea, yang memadukan saran-saran pemerintah dengan inisiatif-inisiatif bersemangat dari masyarakat dalam bentuk yang istimewa.¹⁰

Mengenai partisipasi yang diprakarsai oleh pelaku-pelaku perubahan dari luar, dua variabel penentunya adalah bidang tempat partisipasi berlangsung -- diagnosis masalah, pemilihan keputusan, pelaksanaan tindakan-tindakan yang dipilih, evaluasi yang menyusul -- dan berapa lama partisipasi itu selesai.

Kebanyakan strategi pembangunan nasional dapat mentolerir banyak partisipasi dalam hal-hal mikro, asalkan tidak mengganggu aturan permainan yang berlaku dalam hal-hal makro. Maka suatu pola pembangunan yang amat diktatorial dan teknokratis mungkin mengijinkan banyak partisipasi di tingkat lokal, pada tingkat-tingkat pemecahan masalah.

Fernando Henrique Cardoso,¹¹ sosiolog Brasilia, secara tegas memperingatkan bahwa suatu kepentingan yang sepihak dalam mempromosikan swakarsa dan partisipasi lokal dengan mudah mungkin menyediakan bidang yang terbuka untuk pemerintah pusat yang opresif atau lembaga elite masyarakat yang lain, guna memaksakan ke-

¹⁰Mengenai *Saemaul Undong* lihat Korean Overseas Information Service (1978), hal. 583-617. Untuk analisis masalah-masalah lebih luas yang timbul dari usaha-usaha pemerintah yang mengaitkan kepentingan pemerataan dan partisipasi oleh rakyat yang berhak atas usaha-usaha ini lihat Lamb dan Schaffer (1981), hal. 104.

¹¹Cardoso (1983), hal. 4.

hendak mereka dalam hal-hal yang secara menentukan membentuk kekuatan-kekuatan sosial yang bekerja dalam bangsa pada umumnya. Cardoso menyimpulkan bahwa partisipasi harus dikaitkan dengan kegiatan politik dalam bidang yang lebih luas dan bukan dibataskan dalam bidang sempit usaha-usaha pemecahan masalah.

Indikator terbaik apakah partisipasi hanya merupakan hiasan belaka atau merupakan suatu unsur vital dalam strategi kebijakan adalah bobot relatif yang dipegangnya dalam keseluruhan pelaksanaan pembangunan di suatu masyarakat. Adanya partisipasi saja pada dirinya sendiri tidak menunjukkan kualitas gaya pembangunan suatu bangsa. Ini merupakan satu dari beberapa pelajaran penting yang diperoleh berdasarkan usaha-usaha partisipasi selama tiga dasawarsa dalam pelaksanaan pembangunan yang sangat beragam.

3. PELAJARAN DARI PENGALAMAN

Pengalaman membuktikan bahwa memberlakukan partisipasi adalah relatif mudah pada tingkat kegiatan mikro di mana nilai-nilai dan kepentingan yang homogen tidak sukar ditemukan dan dimobilisasikan.

Kecilnya lingkup benar-benar memudahkan kelibatan yang aktif dari semua yang bersangkutan. Ratusan, jika tidak ribuan, koperasi, asosiasi, dan kelompok-kelompok kepentingan khusus mulai cerah usahanya di negara-negara Dunia Ketiga. Laporan tahunan dari pembangunan masyarakat dan swakarsanya penuh dengan contoh-contoh keberhasilan yang terbatas.¹²

¹²Du Sautoy (1958); Galtung, O'Brien, dan Preiswerk (1980); Gran (1983); Wasserstrom (1985); Hirschman (1984).

Partisipasi juga relatif mudah untuk menjadi tetap otentik, yaitu tidak dimerosotkan menjadi manipulasi oleh para pemimpin, jika membatasi berlakunya dalam bidang-bidang yang tidak terlalu besar seperti ketika mulai. Sebenarnya partisipasi demikian menciptakan pulau-pulau kecil organisasi sosial, yang mengikuti aturan-aturan mereka sendiri dalam memecahkan permasalahan tanpa memandang aturan-aturan dominan yang memerintah masyarakat pada umumnya.

Partisipasi jenis yang mana saja juga amat mudah dilaksanakan, jika itu diberlakukan oleh para pemegang kekuasaan pada tingkat makro. Pemerintah-pemerintah yang kuat mudah "memobilisasi" masyarakat luas untuk menambah dukungan pada kebijakan-kebijakan dan pemimpin-pemimpin mereka. Unsur-unsur paksaan, ancaman, dan menakut-nakuti jelas berperan di sini. Walaupun "partisipasi" demikian mudah untuk diberlakukan, namun sulit sekali untuk ditingkatkan menjadi partisipasi otentik. Keotentikan berarti menemukan keputusan yang sebenarnya dalam upaya rakyat non-elite dan membebaskan mereka dari manipulasi dan mencampuri keanggotaan. Lagipula, dalam hal "partisipasi yang palsu" hampir tidak mungkin untuk mengubah mobilisasi menjadi pengorganisasian yang dapat memampukan rakyat dan benar-benar mengatasnamakan mereka.

Sebagai sebuah ilustrasi adalah eksperimen pemerintahan kotapraja yang bersifat partisipatoris di Lages, Brazil (1976-1982).¹³ Walikotanya yang progresif berhasil memobilisasi masyarakat selama beberapa tahun demi mencapai hasil-hasil yang spektakuler. Akan tetapi setelah Walikota ini gagal me-

¹³Alves (1982).

menangkan pemilihan untuk pencalonan masa berikutnya, keadaan kepasifan masyarakat yang sebelum ini berlaku lagi. Penyebabnya adalah selama itu masyarakat belum mencapai daya mampu untuk mengorganisasikan diri mereka dalam peri sikap mereka sendiri.

Pengalaman-pengalaman yang serupa terulang lagi di mana-mana. Kenyataan perubahan-perubahan monumental yang sekarang terjadi dalam kebijakan negeri Cina pun, seperti Revolusi Kebudayaan yang banyak diberitakan, diduga mungkin lebih berhasil dalam memobilisasi daripada dalam mengorganisasi massa.¹⁴ Supaya dapat berlangsung terus, partisipasi yang dipaksakan membutuhkan tekanan ataupun paksaan yang berkesinambungan.

Tidak mengherankan bahwa bentuk partisipasi yang paling sukar didapat dan didukung adalah juga yang paling dipersyaratkan untuk pembangunan yang sejati. Jenis ini adalah partisipasi yang mulai di tingkat bawah dan berkembang ke tingkat atas menuju bidang-bidang yang terus-menerus meluas dalam pembuatan keputusan. Bentuk partisipasi inilah yang diprakarsai, atau sekurang-kurangnya disetujui, oleh masyarakat non-elite yang berkepentingan pada tingkat awal dalam urutan keputusan-keputusan. Partisipasi ini menjadi matang membentuk suatu kekuatan sosial yang memiliki massa kritis kelompok-kelompok partisipan yang sekarang dimampukan masuk ke dalam bidang-bidang keputusan dan tindakan melebihi pemecahan masalah mereka yang langsung. Proses berkelanjutan terus dari bidang-bidang mikro sampai ke yang makro.

Pengalaman menunjukkan bahwa banyak kegiatan mikro yang sukses tidak pernah sukses jika melampaui bidang semula mereka yang kecil. Banyak kegiatan yang lain tidak berhasil mengatasi ketika ditekan, ditambah anggota, atau dimarginalkan, meskipun mereka bisa berkembang memiliki "massa yang kritis." Yang paling sukar tepatnya adalah perubahan ketika beralih dari bidang mikro menuju bidang makro tanpa pemerosotan atau kehancuran. Satu contoh langka tingkat sukses yang mengesankan telah dibuat oleh gerakan Sarvodaya Shramadana dari Sri Lanka.¹⁵ Karena itu, suatu tinjauan singkat mengenai konsep Sarvodaya dan penerapannya dapat menjelaskan kemungkinan-kemungkinan, rintangan-rintangan, dan batas-batas partisipasi.

4. SARVODAYA

a. Filsafat Pembangunan

A.T. Ariyaratne, pendiri Sarvodaya mengatakan bahwa "suatu negeri miskin seperti Sri Lanka akan melaju 99% di jalan pembangunan, jika tujuan-tujuan pembangunan didefinisikan dengan tepat dan dimengerti oleh rakyat."¹⁶

Sarvodaya, ia terangkan, bertujuan menyebabkan "kebangunan menyeluruh dari semuanya dengan cara memadukan bersama seluruh sumber daya manusia dan alam sehingga individu-individu dan kelompok-kelompok disiapkan untuk ambil bagian dengan kehendak sukarela mereka sendiri."¹⁷ Selama masa dasawarsanya yang pertama

¹⁵Goulet (1981), Kantowsky (1980), Macy (1983), Ariyaratne (1980).

¹⁶Ariyaratne (1979), hal. 2.

¹⁷Ariyaratne (n.d.), hal. 1.

¹⁴Wang (1985), Bab 7.

(1958-1968) Sarvodaya mengkonsentrasikan usaha-usahanya dalam membangkitkan pribadi-pribadi partisipan di padepokan-padepokan Shramadana ("Shramadana" adalah secara sukarela mendanakan tenaga kerja untuk melaksanakan tugas tertentu yang berguna untuk kelompok).¹⁸ Tahap yang kedua adalah menekankan kebangkitan desa.

Penekanan Sarvodaya adalah "kebangkitan" pribadi dan desa itu tak dapat dipahami tanpa merujuk kepada ajaran klasik Buddhisme Theravada, yang menyarankan pemilihan jalan tengah di antara semua ekstrem: pemanjaan dan penolakan, kehanyutan dan pelarian total dalam hidup keduniam, penyelamatan individualistik dan kolektif.

Buddhisme Theravada mengajak setiap orang untuk bangkit sepenuhnya dari kenyataan yang penuh dengan hal-hal buruk -- penderitaan, kematian, usia tua, dan pembusukan. Semua keburukan manusia itu mempunyai sebab mendalam yang mendasarinya, ialah kegigihan yang keras kepala dalam individu-individu akan *tanha*, yaitu hasrat tidak wajar yang membuat mereka menjadi serakah, bersaing, manipulatif, penindas, dan ganas. Semua pemuasan keinginan adalah bersifat sementara saja dan membuat orang kecanduan dengan keinginan-keinginan lebih lanjut, maka mereka terhukum dalam ulangan yang sia-sia dalam suatu lingkaran karma: lahir, mati, kelahiran kembali dan kematian lagi. Kunci untuk pembebasannya adalah penerobosan lingkaran setan ini dengan pencabutan sebab yang mengakar dari penderitaan manusia.

Bahwa Buddha 25 abad yang lalu telah

mencapai daya penerang dan pembebasan merupakan dasar untuk harapan. Setelah mencapai pengertian yang sepenuhnya, Buddha tidak beralih masuk ke *Nibbana* yang sangat membahagiakan, kedamaian dan ketiadaan total dari penderitaan dan hasrat, tetapi tetap tinggal di dunia yang fana ini untuk mengajari orang-orang lain delapan jalan menuju pembebasan.

Usaha-usaha moral untuk mencapai daya penerang itu berpusat pada pengamalan empat keutamaan atau prinsip dasar pembangunan pribadi: *metta*, perbuatan yang memperlihatkan kasih sayang dan penghormatan yang anti kekerasan terhadap semua makhluk hidup; *karuna*, tindakan belas kasihan untuk menghilangkan sebab-sebab keburukan di dunia ini; *mudita*, kegembiraan altruistik yang merupakan balasan jangka pendek atas pelayanan terhadap orang lain; dan *upekha*, ketenangan dalam menghadapi sukses atau kegagalan.

Untuk Buddhisme Theravada yang merupakan nilai dasar dari gerakan desa Sarvodaya, tujuan pembangunan yang benar adalah agar semua orang maju menuju daya penerang yang sepenuhnya. Karena itu, tugas dari kebijakan sosial adalah menciptakan kondisi-kondisi yang menunjang kemajuan demikian itu. Kemajuan itu mempersyaratkan agar kebutuhan-kebutuhan dasar semua orang terpenuhi dan agar masyarakat pada umumnya menaati aturan-aturan *Dharma*, atau keadilan.

Sarvodaya menarik definisinya tentang pembangunan berdasarkan dialog dengan orang-orang desa yang mengidentifikasi enam unsur yang terjalin dalam apa yang disebut oleh pemikir modern "pembangunan".¹⁹ unsur moral (tindakan yang benar

¹⁸Ratnapala (1979). Bdk. Macy (1980), hal. 316-317.

¹⁹Ariyaratne (n.d.), hal. 4.

**Tatanan Sosial Masyarakat Kini
Corak dan Akibat**

**Tatanan Sosial Sarvodaya
Corak dan Akibat**

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Tak ada pengenalan diri dan swakarsa. 2. Peniruan buta pada nilai-nilai materialistik. 3. Pemujaan kekayaan, kekuasaan, kedudukan, ketidakbenaran, kekerasan, dan hal mementingkan diri sendiri mendominasi. 4. Organisasi yang berdasarkan naluri kepemilikan dan persaingan menjadi berkuasa, ekonomi kapitalis, birokrasi, kekuasaan dan partai politik menjadi kekuatan sosial yang besar. 5. Kejahatan dalam manusia terbentuk dan terpupuk, masyarakat terkotak-kotak berdasarkan ras, kasta, kelas, agama, partai, dan sebagainya. 6. Sumber-sumber daya ekonomi terkombinasi secara tak cocok, produksi menderita, ada pengangguran. 7. Ekonomi impor-ekspor berdasarkan produksi komoditas yang diwarisi dari masa kolonial, hutang luar negeri, tunduk pada neo-kolonialisme. 8. Tergantung pada organisasi-organisasi berskala besar, padat modal, pemborosan tenaga manusia, korupsi meningkat, pencemaran lingkungan. 9. Desa melayani kota, urbanisasi, kemerosotan moral, keresahan dan kemandekan masyarakat. 10. Hukum penyiksaan, perangkat penegakan hukum dan kekuasaan negara meningkat, hukum/kekuatan <i>Dharma</i> dan kekuasaan rakyat merosot. Penguasa menjadi mahakuasa dan rakyat tak berdaya. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Memperjuangkan pengenalan diri dan swakarsa. 2. Motivasi yang didasarkan nilai-nilai rohani berakar dalam kebudayaan nasional. 3. Hormat pada keutamaan, kebijaksanaan, kemampuan, kebenaran, anti kekerasan, penyangkalan diri mendominasi. 4. Organisasi yang berdasarkan keikutsertaan dan kerjasama menjadi berkuasa, ekonomi perwakilan sosial, partisipasi rakyat dalam administrasi negara, dan rakyat tanpa partai dapat berpolitik. 5. Kebaikan dalam manusia terbentuk dan terpupuk, masyarakat bersatu sebagai satu keluarga yang manusiawi. 6. Sumber-sumber daya ekonomi terkombinasi serasi, produksi meningkat, ada penempatan kerja. 7. Ekonomi swasembada berdasarkan kebutuhan primer rakyat, pelunasan hutang nasional, harga diri nasional, dan kebebasan ekonomi. 8. Tergantung pada organisasi-organisasi berskala kecil, padat karya, korupsi berkurang, perlindungan lingkungan alam maupun psikologis. 9. Pembangunan yangimbang antar desa dan kota, perbaikan moral. 10. Hukum keadilan, kekuatan <i>Dharma</i> dan kekuasaan rakyat berlaku. Tidak ada kelas penguasa, rakyat mahakuasa, Sarvodaya terwujud. |
|---|--|
-

dan kehidupan yang adil); unsur budaya (sunan pengalaman-pengalaman yang berguna seperti adat, kepercayaan, kesenian, musik, nyanjian, tarian dan sandiwara yang membuat sekelompok penduduk sebagai masyarakat yang bersatu); unsur rohani (kebangkitan jiwa seseorang melalui konsentra-

si menuju kebijaksanaan dan kebahagiaan yang tak bersyarat); unsur sosial (akses dari semua orang kepada kesehatan fisik dan mental, pengetahuan, kebudayaan, dan sebagainya); unsur politis (penikmatan hak-hak asasi oleh semua dan kebebasan untuk membangun lingkungan politik); dan unsur

ekonomi (pemenuhan kebutuhan-kebutuhan manusia).

Lebih dari lima ratus keluarga yang disurvei mengidentifikasi 10 kebutuhan dasar: lingkungan yang bersih dan indah, penyediaan air bersih secara memadai, pakaian minimum, makanan yang seimbang, perumahan sederhana, kesehatan (keadaan rohani dan sosial yang optimum maupun kesejahteraan fisik perorangan), komunikasi, bahan bakar, pendidikan, dan perkembangan budaya dan pendidikan.²⁰

Sarvodaya merelatifkan keseluruhan kemakmuran yang ditawarkan oleh model standar pembangunan kapitalis atau sosialis; ditolak juga untuk menganggap cara perlu mencapai kemakmuran itu sebagai mutlak. Manfaat-manfaat tidak harus diperoleh dengan cara-cara kejam, dalam bentuk yang menguatkan pria dan wanita menghasratkan kepuasan-kepuasan khayalan, atau dalam cara yang menggantikan partisipasi politik masyarakat dengan pembuatan keputusan melalui bentuk *despot* (penguasa tunggal yang berbuat sekehendak hati sehingga menjalankan kekuasaan dengan sewenang-wenang) apa pun -- entah raja, presiden, birokrasi ataupun suatu partai kolektif.

Sebuah peta dinding yang dipajang di markas besar nasional mengkontraskan tatanan sosial dalam masyarakat Sri Lanka sekarang dengan tatanan sosial yang diinginkan Sarvodaya. Dan inilah terpapar di tabel berikut: (lihat tabel di atas)

Ariyaratne menerangkan bagaimana tatanan sosial baru ini harus dicapai:

"Pembangunan seharusnya mulai dari rakyat jelata, dari desa bergerak ke atas. Rakyat seharusnya berpartisipasi sepenuhnya dalam perencanaan pemba-

²⁰Sarvodaya Development Education Institute (1978), hal. 54.

ngunan dan juga dalam pelaksanaan rencana-rencana itu. Pengetahuan teknologi yang ada pada tingkat rakyat dan sumber daya lokal seharusnya yang pada mulanya digunakan. Sumber-sumber ini dapat ditingkatkan secara tepat dan berkembang dengan pengetahuan yang sudah maju.

Rencana-rencana pembangunan nasional seharusnya tidak didasarkan secara sebagian melainkan seluruhnya pada partisipasi rakyat yang luas ini. Yang pertama seharusnya adalah memperjuangkan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar rakyat dan bukan secara artifisial menciptakan keinginan-keinginan yang merupakan peniruan buta pada budaya-budaya materialistik. ... Cita-cita Sri Lanka menjadi 'Dharma Dweepa' (Negeri Keadilan) dan 'Danyagara' (Negeri Kelimpahan) senantiasa merupakan hal terkemuka dalam jiwa para pekerja Sarvodaya."²¹

Demikianlah pandangan Sarvodaya tentang pembangunan; tetapi dalam bentuk apakah kegiatan-kegiatan praktisnya di desa-desa?

b. Kegiatan di Pedesaan

Setelah bereksperimen dengan padepokan-padepokan Shramadana selama sepuluh tahun, Sarvodaya melakukan program-program yang lebih komprehensif di 100 desa. Kegiatan ini dengan cepat diperluas meliputi 1.000, 2.000, dan kemudian 3.000 desa, meskipun jelaslah tidak semua kegiatan-kegiatan dilaksanakan di setiap desa.

Biasanya taman kanak-kanak dibuka dengan memanfaatkan tenaga wanita-wanita muda desa sebagai gurunya. Kurikulumnya menekankan nilai-nilai moral, bekerja di sebuah kebun umum, dan memperkenalkan kesehatan dasar dan kebersihan. Di mana mungkin, kelompok-kelompok khusus di desa-desa diorganisasi yang melingkupi ke-

²¹Ariyaratne (n.d.), hal. 134.

pentingan kerja mereka: ada kelompok tani, yang lain kelompok dewasa muda, ibu-ibu, anak-anak, dan seterusnya.

Program yang lain berpusat pada penciptaan kesempatan mata pencarian: seperti sanggar pembatikan dan penjahitan, reparasi mesin dan pertukangan kayu, bertani dalam petakan-petakan baru, unit-unit pembauran teknologi, dan percetakan. Sementara itu, pelayanan sosial dan masyarakat meliputi pusat perawatan kesehatan, dapur umum, lembaga dana untuk kredit lokal, dan perpustakaan.

Akan tetapi, kegiatan kunci adalah pembinaan pimpinan-pimpinan desa dalam lembaga-lembaga pendidikan pembangunan, sebagian dalam lingkup lokal, yang lain lingkup regional atau nasional. Sarvodaya mementingkan perwujudan masyarakat belajar -- proses seumur hidup penyadaran yang terus-menerus makin mendalam pada realitas, pada peranan perorangan dalam membentuk realitas itu, dan pada arti tindakan seseorang dalam bidang kerja apa pun. Pendidikan juga menyediakan tempat luas untuk ekspresi kesenian.

Dalam pertemuan-pertemuan harian, yang disebut "Pertemuan Keluarga," para partisipan menyempatkan waktu menyanyi, menari, bermain alat musik, memainkan sandiwara atau lelucon, membaca puisi, dan membagikan bakat-bakat pribadinya atau kelompoknya. Dalam pertemuan ini diluangkan waktu untuk berdoa dan meditasi, diskusi kelompok mengenai soal-soal praktis yang dihadapi sehari-hari, dan untuk berbincang-bincang dengan para pemimpin atau tamu dari luar kelompok.

Para binaan muda sendirilah yang bertanggungjawab menjadwalkan saat pertemuan, menyiapkannya, menyusun acara secara

cermat, dan mengevaluasinya dibanding kelompok lain. Para binaan ini bergiliran merencanakan pertemuan dan pembicaraan atau nyanyian -- semua ini dalam rangka menolong mereka mengatasi rasa demam panggung ketika tampil di depan umum dan demi mengembangkan kualitas kepemimpinan.

Banyak energi dibutuhkan untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan lokal kelompok Sarvodaya di antara desa-desa dan daerah-daerah bertetangga. Tujuannya ialah untuk mengaitkan desa-desa: satu dengan yang lain, dengan bangsa, dan akhirnya dengan dunia sendiri. Sarvodaya tidak hanya mendorong tukar-menukar mahasiswa secara internasional, melainkan juga mulai mempromosikan seminar-seminar Sarvodaya secara internasional.

Bank Dunia memuji keberhasilan Sarvodaya dalam menggerakkan kegiatan-kegiatan desa yang tidak menghabiskan banyak biaya itu. Mengenai "berapa banyak biayanya semua itu?" Bank Dunia menyatakan:

"Anggaran Sarvodaya selama tahun 1979-1980 sebanyak US\$2,3 juta, yaitu dibanutkan rata-rata kurang dari US\$1.000 setiap desa. Sedangkan kerja sukarela dan biaya-biaya yang lain banyak kali mencapai jumlah itu pula. Dari anggaran yang tunai kira-kira 80% berasal dari bantuan internasional (baik bantuan resmi maupun swasta), 10% merupakan sumbangan dari Sri Lanka dan 10% dari penjualan barang-barang yang dihasilkan di latihan pertanian dan sekolah-sekolah Sarvodaya."²²

Walaupun demikian apa yang paling mengesankan Bank Dunia ialah caranya Sarvodaya "telah melibatkan rakyat dalam pembangunan."

Di tahun akhir-akhir ini sementara melanjutkan dan bahkan meluaskan kegiatan-kegiatan pedesaannya, Sarvodaya menyum-

²²World Bank (1980), hal. 75.

bangkan amat banyak tenaga dan kemampuannya untuk kegiatan mengupayakan perdamaian di antara penduduk Sinhala dan Tamil di Sri Lanka. Kegiatan ini meliputi dari mengadakan pawai-pawai perdamaian untuk merukunkan kelompok etnis yang berselisih, kerja pertolongan dan perbaikan di tempat-tempat yang dirusak oleh tindak-tanduk kekerasan, sampai ke Gerakan Perdamaian Rakyat (PPO) yang ambisius. Sebagai alasan untuk diadakannya gerakan perdamaian dikemukakan oleh Ariyaratne dalam catatan berikut ini:

"Dari pernyataan-pernyataan yang dibuat oleh para pemimpin daerah, kita mengerti bahwa ada dua alternatif yang bisa ditempuh: (a) suatu pemecahan politik yang dirundingkan; (b) suatu penyelesaian militer habis-habisan.

Rakyat Sri Lanka mulai menyadari bahwa akan merupakan suatu kebodohan untuk semata-mata tergantung pada suatu pemecahan politik. Bahkan jika suatu pemecahan politik tercapai, dalam tahap pelaksanaannya mungkin justru gagal dan situasi malahan menjadi lebih jelek daripada sebelumnya. Masyarakat pun sadar akan kehancuran tak terduga yang merupakan hasil dari suatu penyelesaian militer. Mereka menyadari bahwa nafsu berperang tentulah bukan suatu jalan yang membangun untuk keunggulan spiritual, moral, budaya, ekonomi dan kesejahteraan rakyat Tamil ataupun rakyat sinhala. Jelaslah ada hal mendesak untuk suatu pendekatan baru pada suatu dimensi yang lain.

Pada saat ini kebutuhan akan suatu alternatif yang ketiga diprakarsai oleh suatu kekuatan rakyat yang non-komunal dan anti kekerasan, yang titik tolaknya seharusnya untuk meringankan keadaan hidup mereka yang sudah menderita dan untuk mencegah meluasnya kekerasan lebih lanjut, yang akan menuju kepada peningkatan penderitaan pada semakin banyak orang.

Tindakan-tindakan PPO demikian akan bersifat langsung dan manusiawi, akan melunakkan hati kedua pihak guna menghentikan kekerasan dan meratakan jalan bagi suatu penyelesaian damai. PPO telah dilancarkan untuk memenuhi kebutuhan ini."²³

Untuk mampu hidup terus sebagai suatu kekuatan sosial yang besar, sambil memelihara integritas dasarnya dalam nilai, motivasi, dan kemurnian yang menjadi ciri kegiatan awalnya, maka tahap pergerakan yang lebih "heroik" merupakan prestasi besar Sarvodaya. Kualitas pembuatan keputusan dan kualitas tindakan yang menentukan unsur inovatif dan berharga dalam perwujudan partisipasi di mana pun, harus mampu hidup terus kendati diterpa godaan dan benturan dalam perkembangan masyarakat yang terjadi. Khususnya bila kualitas itu ingin lulus menghadapi ujian kuantitas, yaitu jika partisipasi itu hendak dilaksanakan dalam lingkup yang besar.

Sekalipun demikian, jika partisipasi ingin mempengaruhi pembuatan keputusan pada tingkat pembangunan yang berlainan, haruslah dilakukan peralihan ke bidang makro. Yang dibutuhkan dalam peralihan ini adalah arah-arrah pemikiran baru mengenai partisipasi.

5. PARTISIPASI: SUATU KONSEP BARU

Partisipasi dipandang baik sebagai sarana pembangunan maupun sebagai suatu model khusus pembangunan, belumlah dikonseptualisasikan secara memadai. Meskipun partisipasi dianalisis dalam banyak corak, namun tak satu pun corak mengaitkannya secara sentral dengan proses-proses terpenting pembuatan keputusan yang menentukan strategi-strategi pembangunan nasional. Sebagai akibatnya, partisipasi dianggap sebagai terletak di luar proses-proses itu atau sebagai disubordinasikan padanya oleh mereka yang mengatur dinamika yang "riil" dan vital dari proses sosial demikian.

²³Ariyaratne (1987), hal. 2.

Pengalaman-pengalaman baru tertentu dalam partisipasi, sekalipun demikian menunjukkan partisipasi mampu menembus bagian inti pembuatan keputusan pembangunan dengan merundingkan hak suara baru dalam bidang-bidang makro pembuatan keputusan bagi masyarakat miskin yang sebelumnya tak berdaya. Terobosan-terobosan baru ini menyarankan bagaimana partisipasi sebagai suatu strategi mungkin di-konseptualisasi dalam bentuk yang sama sekali baru.

Secara khusus partisipasi dapat banyak dipahami sebagai suatu *insentif moral* yang memungkinkan kelompok non-elite yang sampai sekarang tak diikutsertakan, untuk merundingkan paket-paket baru insentif-insentif material. Istilah "insentif" ini mengacu pada rangkaian penuh ganjaran dan rintangan, yang ditawarkan untuk mengajak atau mencegah perilaku tertentu yang dinilai pantas diinginkan atau dicela oleh mereka yang menawarkan ganjaran itu.

Insentif-insentif adalah material jikalau ganjaran atau hukuman yang diberikan adalah benda atau manfaat material: bonus uang, perumahan gratis, atau ancaman penjara. Di lain pihak insentif itu bersifat moral, jikalau hal-hal yang ditawarkannya -- positif dan negatif -- bersifat non-material atau tak berwujud. Menghimbau rasa patriotisme rakyat dan menasihati mereka untuk memanen tananam dengan kerja akhir pekan tanpa imbalan merupakan penerapan insentif moral positif, sedangkan mengancam hilangnya prestise atau status bagi mereka yang gagal melaksanakan tugas adalah penerapan insentif moral negatif.

Semua masyarakat menggunakan rangkaian insentif untuk mendorong warganya menjalankan tindakan-tindakan tertentu

dan menjauhi tindakan-tindakan lainnya. Rangkaian-rangkaian insentif ini membentuk suatu "sistem insentif" masyarakat.²⁴

Untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan, pemerintah mengajukan berbagai insentif moral yang meliputi dari ancaman-ancaman sampai teguran, janji-janji pujian atau pengangkatan sebagai pahlawan atau karyawan teladan sampai tuduhan sebagai musuh bangsa, pemencilan, dan pencabutan gelar kehormatan. Hal yang disarankan di sini adalah bahwa partisipasi dapat dimengerti secara baik sebagai suatu insentif moral di dalam konteks khusus suatu sistem campuran insentif-insentif sosial.

Suatu "sistem campuran" mengkombinasikan insentif material dan insentif moral. Unsur baru dalam campuran yang diusulkan di sini adalah partisipasi yang khususnya berupa pengorbanan waktu, kepentingan, tenaga, dan sumber daya dari penduduk non-elite sebagai upaya-upaya mereka untuk mendapatkan kekuatan merundingkan suatu paket baru insentif-insentif material yang mereka butuhkan.

Sistem-sistem insentif hampirlah selalu dirancang oleh para elite dan ditawarkan sebagai bujukan kepada kelompok-kelompok warga negara secara berlainan. Akan tetapi dalam pola-pola baru partisipasi yang sekarang dapat dikenali di beberapa negara Dunia Ketiga, monopoli kaum elite sebelumnya dalam fungsi perencanaan sedang ditantang oleh rakyat yang sampai kini tak berdaya, segera setelah dipengaruhi oleh paket-paket insentif di atas.

"Masyarakat miskin" setelah berjuang memobilisasikan diri mereka pada tingkat mikro tertentu pemecahan masalah, sehingga menyadari keprihatinan-keprihatinan me-

²⁴Untuk suatu diskusi mengenai masalah ini, lihat Goulet (1984), hal. 95-106.

reka sendiri, sekarang sedang mendapatkan jalan masuk ke dalam bidang-bidang makro yang lebih luas pembuatan keputusan dan mulai memainkan peran-peran baru sebagai pelaku-pelaku yang menentukan dalam bidang-bidang ini. Himbuan para pemimpin mereka untuk menginvestasikan waktu, perhatian, tenaga, dan sumber-sumber daya dalam partisipasi secara lebih khusus sekarang melukiskannya kepada rakyat sebagai paspor mereka untuk mempengaruhi lingkup-lingkup makro, yang lebih tinggi, tempat dibuatnya keputusan-keputusan yang sangat menentukan untuk kesejahteraan mereka.

Bagaimanapun seluk-beluk perwujudan perkembangan baru ini paling baik dijelaskan bukan melalui analisis abstrak, melainkan dengan suatu ilustrasi. Satu contoh partisipasi dalam bentuk baru ini -- yaitu sebagai batu loncatan untuk merundingkan suatu paket baru insentif-insentif material -- akan diangkat dari Brasilia, pada saat bangsa ini sedang berjuang mengupayakan peralihan menuju demokrasi politik sepenuhnya.

6. BENDUNGAN ITAPARICA²⁵

a. Latar Belakang

Kebanyakan perencana pembangunan memandang bendungan-bendungan besar merupakan sarana yang cocok penghasil te-

²⁵Sumber-sumber dari ulasan ini adalah wawancara-wawancara yang dilakukan oleh penulis pada bulan Juni-Agustus 1983 dan 1984 dengan wakil-wakil CHESF, Polo Sindical, kelompok-kelompok gereja, penduduk yang akan dipindahkan, dan para pejabat pemerintah. Ulasan ini juga didasarkan pada surat-surat berita, memorandum intern, dan dokumen-dokumen kerja yang disiapkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Sebagai introduksi pada permasalahan yang didiskusikan di sini lihatlah *Projeto Sobradinho* (1983) dan Barros (1984).

naga listrik melimpah dan murah, pengairan irigasi, dan pengendalian banjir. Akan tetapi baru-baru ini akibat-akibat yang membahayakan dari proyek-proyek demikian itu telah menerima banyak kritikan.²⁶ Akibat-akibat yang merusak meliputi dislokasi ekonomis dan geografis dari sejumlah besar penduduk miskin, pelumpuran bendungan yang berakibat inefisiensi ekonomi, penggaraman dan perendaman yang menyertai kegiatan irigasi berskala luas, dan risiko-risiko kesehatan dari terciptanya tempat-tempat pembiakan malaria, penyakit mata, bilharzia, dan penyakit tropis yang lain.²⁷ Studi kasus yang diuraikan di bawah ini berfokus pada masalah-masalah sosial sekitar pemukiman penduduk gusuran.

Pemerintah Brasilia merancang suatu kebijakan umum pembangunan banyak pusat listrik tenaga air yang besar untuk menghasilkan tenaga listrik dalam skala sangat besar. Baru-baru ini bendungan-bendungan yang dibangun meliputi Itaipu, suatu fasilitas terbesar di dunia dengan kemampuan 12,6 juta kilowatt, dan Tucuru dengan kemampuan melebihi 7 juta kilowatt.

Di samping proyek-proyek spektakuler demikian, jaringan perlistrikan tenaga air ukuran menengah pun sedang dibangun di sepanjang Sungai Sao Francisco, yang melintasi wilayah luas yang kering dan menjadi miskin di negara-negara bagian timur laut, yaitu Bahia dan Pernambuco. Bendungan-bendungan telah dibangun di Paulo Afonso, Sobradinho, dan Moxoto, sedangkan beberapa yang lain telah direncanakan di waktu dekat. Bendungan Itaparica yang kemampuan terpasangnya akan mencapai 2,5 juta ki-

²⁶Cohen, Franco, dan Suarez (1984).

²⁷Goldsmith dan Hildyard (1984); Eckholm (1986), hal. 1, 9.

lowatt adalah proyek tempat pola-pola baru partisipasi penduduk non-elite memasuki bidang-bidang makro pembuatan keputusan.

Di Itaparica sekitar 37.000 penduduk (kurang lebih 20% dari keseluruhan penduduk di delapan "municipios" atau kecamatan yang terkena proyek) harus dipindahkan guna pembuatan bendungan sepanjang 100 mil dan selebar 22 mil yang dimulai bulan Oktober 1987. Dalam perencanaan pemukiman kembali pada pembangunan bendungan yang sebelumnya, penduduk-penduduk miskin di sepanjang Sungai Sao Francisco tidak dimintai pendapat untuk merundingkan lokasi dan jangka waktu penempatan mereka atau besarnya ganti rugi untuk barang-barang dan hak milik mereka.

Ketidakpuasan rakyat yang hebat atas dua hal itu yang kadang-kadang menuju ke tindak kekerasan, khususnya di Moxoto pada tahun 1975 dan di Sobrandinho pada tahun 1979, telah mendorong serikat-serikat pekerja pertanian mengorganisasikan penduduk Itaparica. Tujuan pokok serikat-serikat ini adalah untuk membuat organisasi-organisasi teknis dan lembaga-lembaga politik yang dahulu memonopoli pembuatan keputusan, agar menerima para petani miskin yang hidup di tepi-tepi sungai sebagai mitra-mitra runding.

Pada saat pembangunan bendungan-bendungan yang sebelumnya penduduk tidak diberitahu jadwal penggenangan dan tidak mempunyai hak bersuara baik dalam penentuan tingkat harga ganti rugi maupun dalam pemilihan lokasi pemukiman kembali. Berbedalah, untuk pemukiman kembali bendungan Itaparica penduduk telah aktif merundingkan detail-detail khusus pokok persoalannya dengan pemerintah dan badan-badan teknis.

Demikianlah Itaparica telah menjadi suatu arena pembuatan keputusan, di mana partisipasi mikro penduduk-penduduk miskin pada tataran lokal telah meningkat ke dalam suatu kemitraan dengan kaum elite politik dan teknik pada tataran makro sektoral pembuatan keputusan.

b. Dari Lingkup Mikro Menuju Lingkup Makro

Usaha-usaha awal untuk mengorganisasikan penduduk miskin pedesaan Itaparica berintikan tujuan-tujuan berikut:

1. Menginformasikan kepada penduduk penyalahgunaan di masa lalu atas hak-hak mereka oleh penguasa politik dan penguasa bidang teknis dan memberitahukan urutan peristiwa-peristiwa yang menyebabkan pemindahan mereka. Penduduk yang telah terorganisasi ini harus menggunakan gerakan protes massa untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dari para penguasa, seperti peta-peta detail tempat-tempat proyek yang digenangi.
2. Membentuk kelompok-kelompok *lobbying* untuk menyampaikan tuntutan-tuntutan khusus kepada para penguasa lokal, demikian seperti: menghentikan praktek calo-calo yang mendesak-desak secara paksa dengan maksud mengintimidasi mereka demi menerima pembayaran rendah sebagai ganti rugi milik mereka; mencegah badan pembangun bendungan dari menggertak mereka dengan menjalakan truk dan traktor berlalu lalang menerabasi tanah-tanah perladangan mereka; membongkar pagar-pagar kawat berduri yang didirikan untuk memudahkan dilakukannya "zoning" peruntukan

tanah spekulasi-spekulasi; menjamin terpenuhinya kebutuhan air untuk rumah dan usaha tani mereka (pejabat-pejabat biasanya mulai menghentikan pengiriman air kepada seluruh penduduk kecuali dua jam saja sehari); dan tindakan-tindakan serupa yang bersifat mengganggu.

Setelah serikat-serikat petani memasuki lingkup makro pembuatan keputusan, maka sasaran-sasaran mereka diubah. Pokok-pokok persoalan sentral sekarang menjadi:

- untuk memperoleh dari para pejabat pemerintah jaminan bahwa penduduk yang dipindahkan akan menerima hak yang jelas atas tanah baru tempat mereka akan dimukimkan;
- untuk memberi kepada penduduk-penduduk hak dasar menentukan ke mana mereka hendaknya dimukimkan dan berdasarkan syarat-syarat apa (yaitu menurut selera individual untuk menghuni pemukiman kecil atau koloni yang besar);
- untuk menetapkan harga yang adil dalam mengganti rugi penduduk yang dipindahkan demi pengembangan mereka di pemukiman baru;
- untuk menyetujui syarat-syarat yang diperlukan oleh penduduk desa di lahan-lahan beririgasi yang baru, ke mana sebagian dari mereka akan dipindahkan.

Guna memahami kepentingan-kepentingan dan kendala-kendala yang dihadapi pihak-pihak yang berunding, maka pemaparan yang lebih mendetail tentang masing-masing pihak mungkin berguna.

c. Pihak-pihak yang Bersangkutan

Companhia Hidro-Electrica do Sao Francisco (CHESF), perusahaan subsidier dari

Eletrobras adalah perusahaan pelayanan umum dari pemerintah. Di Itaparica CHESF merupakan lembaga utama pengelola bidang teknik,²⁸ sedangkan Association Mayor terdiri dari delapan walikota dari kotapraja-kotapraja bawahan yang mewakili urusan politik, dan Perhimpunan Kaum Tani memerani bidang etik dan kemanusiaan.

CHESF yang tujuan utamanya membangun bendungan penghasil tenaga listrik sesuai dengan rencana, biasanya tidak sabar bila harus melakukan perundingan-perundingan yang rumit dengan beragam anggota masyarakat. Para teknisinya bersikeras agar penduduk jangan hendaknya dipindahkan ke dekat pinggir-pinggir bendungan, yang mereka nyatakan lahannya tidak subur dan hanya dapat menghasilkan panen yang memadai jika diberikan irigasi. (Dari 37.000 orang yang harus dipindahkan adalah sekitar 21.000 penduduk desa miskin yang hidup di dekat pinggir sungai). Sebaliknya, Perhimpunan Kaum Tani menyatakan di tahap-tahap awal perundingan bahwa penduduk berkeinginan untuk dipindahkan ke pinggiran bendungan. CHESF menyanggah keinginan itu dengan alasan biayanya yang sangat tinggi sebagai akibat irigasi dan masukan-masukan teknologi baru yang perlukannya.

Akan tetapi, dari segi budaya penduduk merasa diri ingin menjadi ampibi yang hidup dengan satu kaki di air dan dengan kaki yang lain di darat. Pilihan psikologis dan budaya ini bertentangan dengan perhitungan untung-rugi CHESF yang didasarkan pada pertimbangan melulu teknis. CHESF berusaha mencari pemecahan yang paling kurang mahal dan sangat "rasional," beru-

²⁸Untuk analisis mendetail tentang konflik di antara tiga jenis urusan (teknis, politis, dan etis) dalam pembuatan keputusan, lihat Goulet (1986).

pa pemindahan penduduk ke tempat yang masih memungkinkan budaya tani tradisional mereka berdaya guna. Jelaslah pengertian CHESF mengenai penggunaan biaya hanya memandang pemilihan lokasi penduduk sebagai sampingan dalam perhitungan rasionalnya dan bukan sebagai hal inti yang berarti dalam penilaian keseluruhan biaya dan manfaat.

Pada bagian perannya Association Mayor (Asosiasi Para Walikota) terutama berkepentingan agar tidak kehilangan pemberi suara atau pembayar pajak dalam hal pemukiman kembali itu. Para walikota yang perhitungannya mengikuti kelaziman politik, lebih menyukai kebijakan pemindahan yang mengusahakan penduduk itu tetap berada dalam batas-batas wilayah mereka. Para walikota juga mencoba membuat penduduk mau diwakili dalam kepentingannya atas besar-kecilnya ganti rugi dalam perundingan dengan CHESF. Perlibatan kepentingan ini tidak dapat diterima oleh Perhimpunan Kaum Tani. Partisipasi pelaku politik, Association Mayor, yang mengingini peran baru itu, setelah dikalahkan oleh Perhimpunan Kaum Tani sangat memperkompleks perundingan-perundingan.

Sekalipun dengan prosedurnya sendiri, CHESF enggan diwajibkan tawar-menawar baik dengan Association Mayor maupun dengan Perhimpunan Kaum Tani. Kadang-kadang CHESF menuduh kedua badan ini membawa-bawa terlalu banyak pertimbangan "aneh" dalam proses tawar-menawar. Sesungguhnya jika sampai berlangsung demikian, CHESF akan memilih menangani semuanya sebagai suatu persoalan teknik, dan bukan sebagai masalah politik atau permasalahan etis keadilan yang mudah menimbulkan pertengkaran.

Meskipun demikian, kemajuan tertentu untuk mencapai suatu perumusan yang dapat saling diterima telah ditemukan. Dalam tahun 1984 Perhimpunan Kaum Tani mencari sumbangan pikiran ahli ekonomi dan agronomi, dan setelah dipersenjatai dengan nasihat-nasihat para ahli itu, diperoleh landasan-landasan baru untuk memungkinkan dicapainya persetujuan dengan CHESF. Pada gilirannya badan teknis itu menyepakati rumusan yang dikonsep oleh Perhimpunan Kaum Tani sebagai dasar untuk merundingkan kriteria pemindahan ke tempat baru dan ukuran ganti rugi.

Pentinglah artinya bahwa CHESF sekarang mau menemui wakil-wakil Perhimpunan Kaum Tani di kantor pihak yang disebut belakangan, suatu konsesi simbolis yang sangat berarti, yang melegitimasi suatu "tanah lapang" baru dan menghadiahkan kedudukan yang menentukan pada kekurangan-kekurangan yang ada sebelumnya. Pola-pola ketimbalbalikan yang muncul, berlaku sebagai berat pengimbang untuk perbedaan-perbedaan awal di antara kekuatan tawar-menawar pihak-pihak yang bersangkutan.

Berkat keahlian teknik, sumber-sumber daya materialnya, dan dukungan dari jaringan pemerintahan sampai ke tingkat tertinggi, maka CHESF mempunyai tingkat kekuatan yang jelas tidak seimbang dibandingkan kekuatan pihak kelompok Walikota dan Perhimpunan Kaum Tani. Sekalipun demikian, kelompok Walikota mengimbangi kekuatannya yang relatif lebih rendah secara bersekutu dengan partai-partai politik yang berpengaruh secara nasional dan dengan pendukung-pendukung birokrasi di eselon atas dari lembaga-lembaga federal, termasuk Kementerian Pertambangan dan Energi induk CHESF sendiri.

Di lain pihak, rakyat pedesaan miskin yang samasekali tak mempunyai kekuatan dalam perundingan-perundingan sebelumnya di Moxoto dan Sobrandinho, kini memperoleh kekuatan yang baru melalui organisasi petani yang bersifat kolektif. Hanya setelah memobilisasikan para petani dengan berhasil pada tingkat horisontal kegiatan mikro, maka Perhimpunan Kaum Tani baru mencapai jalan masuk ke bidang makro keputusan-keputusan yang mengatur syarat-syarat pemindahan dan ukuran ganti rugi, dua persoalan yang penanganannya sebelumnya berada pada para pembuat keputusan teknik dan politik.

Demikianlah pada bulan Oktober 1987, saat yang dijadwalkan untuk pengisian bendungan, perundingan-perundingan yang berat masih berlangsung. Setelah suatu protes terbuka dilancarkan oleh Perhimpunan Kaum Tani di bulan Desember 1986, CHESF menyetujui suatu penjadwalan waktu dan menyetujui suatu penyusunan peraturan pemukiman kembali. Hal-hal pokok pengenduran sikap ini adalah sehubungan dengan jaminan-jaminan bahwa tempat-tempat pemukiman kembali akan dipilih yang ditandai dengan patok-patok, dan rumah-rumah akan dibangun di atasnya sebelum bendungan digenangi, di samping ketentuan keuangan untuk pembayaran konstan bagi keluarga-keluarga yang dipindahkan.

Perhimpunan Kaum Tani mengancam akan menghambat pekerjaan pengisian bendungan jika tuntutan-tuntutannya tidak dipenuhi. Ancaman ini ditingkatkan dari pimpinan CHESF dan pejabat-pejabat politik lokal menuju Menteri Pertambangan dan Energi. Pada saat yang sama, ancaman itu memperoleh tanggapan Presiden Sarney berupa keputusan yang memaklumkan hak CHESF -- berdasarkan manfaat pelayanan

umum dan kepentingan masyarakat -- guna menyediakan tanah-tanah di negara-negara bagian Pernambuco dan Bahia untuk tujuan proyek irigasi bagi penduduk yang dimukimkan kembali.

Ancaman yang berhasil dari Perhimpunan Kaum Tani tersebut akhirnya membangkitkan kembali konflik pengusuran-pengusuran di Sobrandinho pada masa sebelumnya, di mana "lebih daripada 70.000 orang yang sebagian terbesar adalah penduduk desa dan rekan seperjuangan kita, sampai sekarang masih menderita akibat-akibat dari suatu proyek yang dibangun oleh CHESF atas nama kemajuan."²⁹ Di sini jelas bahwa aturan-aturan permainan yang baru kini sedang berlaku di Itaparica. Organisasi-organisasi kerakyatan telah mengajukan wawasan etis dalam perundingan tawar-menawar, menyodorkan sumbangan mereka kepada pihak-pihak elite pembuat keputusan yang mewakili urusan teknik dan politik.

Itaparica mencetuskan tiga pelajaran:

- rakyat non-elite yang dirugikan oleh keputusan-keputusan teknik dan politik, dapat berperan dalam perundingan-perundingan kebijakan bersama atas masalah-masalah yang menyangkut kehidupan mereka;
- kemampuan untuk berpartisipasi dalam bidang sektoral makro haruslah dicapai dengan terlebih dahulu memobilisasi dan berpartisipasi dalam bidang-bidang mikro yang lebih rendah; dan
- partisipasi dalam bidang-bidang yang lebih luas dengan paling berhasil diwujudkan sebagai suatu insentif moral, yaitu sebagai suatu janji akan kekuatan berunding di waktu mendatang, yang mendorong ra-

²⁹"Manifesto dos trabalhadores rurais atingidos pela barragem de Itaparica a onze meses da inudacao" (1986), hal. 2.

kyat untuk mengerahkan usaha, waktu, kemampuan, dan tahan risiko demi merundingkan suatu paket baru insentif-insentif material.

7. KESIMPULAN

Partisipasi atau peran aktif tertentu oleh mereka yang berhak, merupakan inti kegiatan yang tak boleh disepelekan dalam segala bentuk pembangunan. Bahkan bagi pemerintah-pemerintah teknokratis atau diktator yang memonopoli keputusan-keputusan seperti mengenai apa dan berapa banyak yang akan dikonsumsi oleh rakyat, secara minimal pun keputusan-keputusannya harus dapat diterima oleh rakyat. Paling tidak rakyat harus tak memboikot barang-barang yang perlu dikonsumsi tersebut, atau rakyat tidak menentang secara terang-terangan keputusan yang telah diambil itu dengan pemogokan-pemogokan atau pembangkangan umum.

Oleh karena itu, adalah hakikat dan kualitas partisipasi, seperti yang berbagai seginya telah dianalisis di atas, yang terutama menentukan kualitas pola pembangunan suatu bangsa. Di mana rakyat memiliki hak suara dalam mendefinisikan atau memeriksa permasalahannya -- dengan kata lain, rakyat sejak awal terlibat dalam proses keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan pembangunan, pembangunan mempunyai suatu kemungkinan kuat dipusatkan pada kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, ditujukan pada penciptaan pekerjaan, diberi kesempatan-kesempatan untuk menggalang kemandirian lokal dan regional, dimajukan pola-pola saling ketergantungan dalam aspek horisontal, dan dihargai kesatuan dan keanekaragaman budayanya.

Sebaliknya, bilamana partisipasi terlambat dilaksanakan dalam urutan keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan, mungkinlah di sini partisipasi menjadi tak otentik, yang ditandai oleh manipulasi atau paksaan terang-terangan, dan mungkin mendapat pola-pola pembangunan yang tidak dikehendaki oleh rakyat yang terkena.

Jikalau diprakarsai sendiri oleh kelompok-kelompok rakyat jelata, partisipasi pertama-tama bertujuan untuk memajukan keadaan kelompok itu sendiri. Sebaliknya, jika partisipasi ditetapkan atau diberlakukan dari atas ke bawah, biasanya bertujuan mencari masukan sumbangan tertentu dari rakyat. Oleh karenanya keadilan, penghormatan kepada hak-hak asasi manusia, dan pemberian kekuasaan kepada rakyat setempat dalam cara-cara yang sesuai dengan nilai-nilai mereka, bersama dengan peningkatan *output*, pertumbuhan produktivitas, dan penggalakan modernisasi kelembagaan dan teknik ditetapkan sebagai tujuan pembangunan, maka kebijakan yang cenderung menguntungkan partisipasi otentik sangat berkorelasi dengan pembangunan yang sejati. Akhirnya, terdapat hubungan yang bersifat vital antara demokrasi dan pembangunan, meskipun seperti diperingatkan oleh sejarawan sosial Barrington Moore, bahwa ada batas-batas bagi demokrasi partisipatoris, secara politik ataupun ekonomi.³⁰

Di samping itu, tidak ada cara untuk sepenuhnya mengatasi ketegangan-ketegangan sebagai akibat perlawanan terhadap usaha negara yang mengendalikan partisipasi, menghadapi percobaan-percobaan oleh gerakan-gerakan rakyat untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah dan percobaan-percobaan oleh penduduk non-elite tak

³⁰Moore (1972), hal. 66-67.

berdaya untuk mendapatkan sedikit kendali atas nasib mereka sendiri.³¹ Pendek kata, partisipasi bukanlah obat mujarab bagi pembangunan: hakikat gandanya sebagai tujuan maupun sarana memuat kompromi-kompromi yang terus-menerus antara tuntutan efisiensi yang bertentangan dengan tuntutan keadilan.

Lebih jauh, ciri-ciri ganda itu tampak jika partisipasi yang diprakarsai oleh suatu pihak -- negara -- dialihkan pelaksanaannya oleh pihak lain -- penduduk warganya -- atau pihak ketiga mana pun yang bersifat memobilisasikan. Pola biasa dalam kasus-kasus demikian adalah bahwa bahasa partisipasi yang ingin dipegang oleh kedua pihak, mungkin sama-sama menyembunyikan manipulasi yang tak diakui terus-terang di seputar tujuan-tujuan prioritas yang saling bertentangan. Sebagai ilustrasi, pemerintah mungkin mengupayakan peningkatan produksi atau penganekaragaman produksi pertanian, sedangkan koperasi pedesaan mungkin bertujuan mendapat hak menentukan ganti rugi lokal terhadap pemerintah dan kebebasan mengusahakan bentuk-bentuk pertanian tradisionalanya sendiri.³²

Ada batas-batas seperti sampai seberapa besar partisipasi dapat dijalankan, dan apa tujuan-tujuan yang dapat dicapai partisipasi. Bahkan digeneralisasikannya partisipasi dalam suatu masyarakat tidak dapat membebaskan pemerintah dari berpaling pada keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan non-partisipatoris yang bertujuan mengembangkan berbagai jenis infrastruktur bangsa, atau yang bertujuan meningkatkan daya saingnya di pasar ekspor internasional-

nya. Dimengerti sebagai faktor yang vital dalam strategi pembangunan, partisipasi memiliki tiga fungsi positif yang harus diperankannya:

1. partisipasi menjamin perlakuan pemerintah yang tidak memeralat rakyat yang tak berdaya dengan membuat mereka layak sebagai makhluk-makhluk terhormat, terlepas dari produktivitas, kegunaan, atau arti pentingnya untuk tujuan-tujuan negara;
2. partisipasi berlaku sebagai suatu instrumen berharga untuk kegiatan memobilisasi, mengorganisasi, dan mengembangkan yang dilakukan oleh rakyat sendiri sebagai pemecah masalah yang utama di lingkungan sosial mereka. Rakyat miskin tak perlu menunggu pelindung politik tertentu, badan negara, atau dermawan yang murah hati untuk menyelamatkan mereka dalam bentuk pembangunan jalan baru, perlistrikan, sekolah, atau pemasokan pupuk. Di tingkat lokal partisipasi memungkinkan orang untuk melakukan apa-apa bagi diri mereka sendiri;
3. partisipasi berfungsi sebagai saluran tempat kelompok-kelompok atau gerakan-gerakan lokal memperoleh jalan masuk ke bidang-bidang makro pembuatan keputusan. Kekuatan dan solidaritas yang didapatkan dari analisis dan pemecahan masalah di tingkat lokal, berperan sebagai batu loncatan kepercayaan untuk berharap bahwa kemampuan suara mereka dalam keputusan-keputusan yang lebih besar mungkin menghasilkan insentif-insentif material -- secara sektoral, regional, atau nasional. Oleh karenanya, sumbangan-sumbangan dalam hal waktu, usaha, tenaga dan sumber-sumber daya yang diberikan oleh rakyat setempat dianggap sebagai insentif-insentif moral

³¹UNRISD (1985), hal. 39.

³²Untuk analisis mendetail tentang konflik demikian, lihat Hyden (1980).

mereka demi meningkatnya imbalan-imbalan material yang akan mereka terima di waktu mendatang.

Bahwa insentif-insentif moral paling baik terlaksana kalau diiringi dengan pemberian insentif-insentif material, adalah pelajaran penting yang dipetik dari pengalaman negara-negara berkembang yang di satu pihak secara mencolok mengembangkan kebijakan insentif-insentif material, maupun di lain pihak negara itu mengutamakan insentif-insentif moral.

Insentif-insentif moral dalam bentuk nasihat-nasihat atau himbauan-himbauan untuk berkorban waktu atau menyumbangkan sumber-sumber daya bagi orang-orang lain, oleh penduduk yang dituju sangat dirasakan sebagai berpotensi paksaan. Itulah maknanya insentif-insentif moral semata-mata kemungkinan tidak menghasilkan akibat-akibat yang baik. Kebalikannya, secara berat-sebelah bertumpu pada insentif-insentif material mungkin akan efisien, tetapi tidak banyak menghasilkan rasa keadilan. Suatu pendekatan yang lebih menjanjikan hasil rupanya ada dalam terpenuhi atau terciptanya kombinasi-kombinasi baru dua jenis insentif itu.

Masalah-masalah khusus sedang dihadapi pada pemerintah-pemerintah atau badan-badan elite lain yang berusaha mendorong, menumbuhkan, atau meningkatkan partisipasi. Usaha-usaha yang telah dilakukan, entah itu Revolusi Kebudayaan di Cina atau program SINAMOS di Peru setelah Revolusi Populis tahun 1968, tidaklah membuat para analis optimis. Sekalipun demikian, tetaplah benar bahwa di sejumlah bangsa Dunia Ketiga yang sedang berkembang, terutama di Amerika Latin, pemerintah-pemerintah demokrasi baru sedang mencari cara-cara untuk menemukan kerjasama

yang partisipatoris dengan kelompok-kelompok akar rumput (rakyat jelata) yang telah memprakarsai praktek-praktek partisipasi.

Kerjasama demikian adalah sulit karena banyak sebab, khususnya kecurigaan yang melekat pada pemerintah terhadap gerakan-gerakan atau organisasi-organisasi partisipatoris yang telah menentang penekanan dan penambahan anggotanya dari pihak pemerintah. Di samping itu, bahkan lembaga-lembaga pemerintah yang bermaksud baik pun terkena bahaya-bahaya jabatan birokrasi; mereka mendefinisikan keberhasilan sebagai kemampuan untuk bertahan terus atau untuk menyelesaikan suatu permasalahan tanpa kesulitan dan keributan, atau untuk mencapai hasil-hasil dalam suatu jangka waktu tertentu yang dapat diterima oleh para pengawas.

Pelajaran lain yang terkumpul dari pengalaman kelompok-kelompok yang berpartisipasi adalah bahwa jangka waktu untuk keberhasilan itu terbayang lama dan tak dapat diramalkan. Walaupun demikian, perangkat birokrasi janganlah memperlakukan penduduk yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan penghargaan pada jangka-jangka waktu itu.³³ Oleh karena itu, sikap lembaga-lembaga pemerintah ketika mengupayakan partisipasi seharusnya bersifat lebih pasif daripada aktif.

Dalam arti negatif, sikap itu terdiri dari tidak menghalangi keinginan kelompok-kelompok yang berpartisipasi memasuki bidang-bidang makro setelah sebelumnya menjalankannya di bidang-bidang mikro. Akan tetapi dalam arti lebih positif, lembaga-lembaga itu wajib menciptakan ruang yang longgar bagi partisipan-partisipan baru untuk mendapatkan legitimasi dan hak bersuara dalam proses-proses perundingan.

³³Goulet (1974), hal. 27-58.

Namun, legitimasi dan kebebasan saja tak mencukupi. Kelompok-kelompok partisipan juga memerlukan informasi, dokumentasi, keahlian, dan dana-dana guna melakukan diskusi-diskusi, kajian-kajian yang dipersyaratkan untuk menjadi mitra-mitra runding yang efektif dalam bidang-bidang yang membuahkan paket-paket insentif. Para elite teknik dan politik -- sebagai mitra runding -- menikmati sumber-sumber daya demikian itu, maka kesederajatan menuntut agar mitra-mitra runding mereka yang lebih papa juga mempunyai akses kepada sumber-sumber daya itu.

Eksperimen-eksperimen yang sukses dalam pemberian hak kepada kelompok-kelompok lokal untuk ikut menentukan keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan mereka, selalu telah mengandaikan adanya latihan penduduk setempat untuk menguasai persoalan-persoalan lebih besar yang mengatasi batas-batas masalah-masalah mereka yang langsung.

Partisipasi mulai terutama sebagai suatu mekanisme pembelaan menghadapi penderi-

taan atau kemerosotan yang disebabkan oleh kaum elite pemecah masalah yang mengatasnamakan kemajuan atau pembangunan. Dari sini partisipasi lalu berkembang menuju suatu bentuk yang lebih diinginkan dalam pemecahan masalah "adalah mengerjakan itu sendiri" (do-it-yourself) yang berlaku dalam lingkup kecil. Akan tetapi sekarang ini, banyak pendukung partisipasi berusaha masuk ke bidang-bidang yang lebih besar dan lebih makro dalam pembuatan keputusan.

Strategi-strategi alternatif pembangunan yang berintikan tujuan-tujuan keadilan, penciptaan kesempatan kerja, pengembangan kemampuan-kemampuan mandiri, dan penghormatan keaneka-budaya semuanya ini mempersyaratkan adanya partisipasi yang memadai dalam bidang-bidang makro. Tanpa ini, strategi-strategi pembangunan akan menjadi sekaligus tidak demokratis dan tak akan memberikan hasil seperti yang diharapkan. Tanpa partisipasi pembangunan dari pihak masyarakat non-elite, maka demokrasi politik terutama akan menjadi suatu kepalsuan.

DAFTAR PUSTAKA

Alves, Marcio Moreira, *A Força do Povo* (Sao Paulo, Brazil: Editoria Brasiliense, 1982).

Ariyaratne, A.T., "Integrating National Development with the Rural Sector," address to the Society for International Development, Sri Lanka chapter (Colombo, Sri Lanka: 1979).

Ariyaratne, A.T., *Collected Works, Volumes I and II*, collated by the Sarvodaya Research Institute (The Netherlands: December, 1980).

Ariyaratne, A.T., *A People's Peace Offensive, a Humane Approach Towards Solving the National Problems* (Ratmalana: Sarvodaya Publications, 1987).

Ariyaratne, A.T., *Sarvodaya and Development* (Moratuwa, Sri Lanka: Sarvodaya Press, n.d.).

Barros, Henrique Oswaldo Monteiro de, "A dimensao social dos impactos da construçao do reservatorio do Sobradinho," *Trabalhos Paea Discussao*, No. 15 (Recife, Brazil: Fundação Joaquim Nabuco, May 1984).

- Borda, O.F., *Historia de la Question Agraria en Colombia* (Bogota, Colombia: Publicaciones de la Rosca, 1975).
- Borda, O.F., *Historia Doble de la Costa* (Bogota, Colombia: Carlos Valencia Editores, 1979).
- Camus, Albert, *The Rebel, An Essay on Man in Revolt* (New York: Vintage Books, 1956).
- Cardoso, Fernando H., *Las politias sociales en la decada del 80: nuevas opciones?* (E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.r, 12 April 1982), cited in Marshall Wolfe (Ed.), *Participation: The View from Above* (Geneva, Switzerland: UNRISD, March 1983).
- Collier, David, "Squatter Settlements and Policy Innovation in Peru," in Abraham F. Lowenthal (Ed.), *The Peruvian Experiment* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975).
- Cohen, Ernesto, Rolando Franco, and Francisco M., Suarez, *Efectos Sociales de las Grandes Represas en America Latina* (Buenos Aires, Argentina: Centro Interamericano para el Desarrollo Social, 1984).
- Du Sautoy, Peter, *Community Development in Ghana* (London: Oxford University Press, 1958).
- Eckholm, Erik, "Giant Dam Planned by China Seen as Dream or Nightmare," *New York Times* (Januari 20, 1986).
- Fantini, Flaminio, "Herança de desafios," *ISTO E*, Vol. 9, No. 471 (Januari 8, 1989).
- Freire, Paulo, *Cultural Action for Freedom* (Cambridge, M.A.: Harvard Educational Review, 1970a).
- Freire, Paulo, *Pedagogy of the Oppressed* (New York: Herder and Herder, 1970b).
- Freire, Paulo, *Education for Critical Consciousness* (New York: Seabury Press, 1973).
- Fundacao, Joaquim Nabuco, *Projeto Sobradinho: Avaliacao Socio-Economica da Relocalizacao Populacional* (Recife, Brazil: Fundacao Joaquim Nabuco, 1983).
- Galtung, Johan, Peter O'Brein, and Roy Preiswerk, (Eds.), *Self Reliance: A Strategy for Development* (London: Bogle-L'Ouverture Publications Ltd., 1980).
- Goldsmith, E., and Hildyard, N., *The Social and Environmental Effects of Large Dams, Volume I: Overview* (Cameiford, Cornwall, U.K.: Wadebridge Ecological Centre, 1984).
- Goulet, Denis, "Structural Vulnerability in Administration," in E. Philip Morgan (Ed.), *The Administration of Change in Africa* (New York: Dunellen Publishing Company, Inc., 1974).
- Goulet, Denis, *Survival with Integrity: Sarvodaya at the Crossroads* (Colombo, Sri Lanka: Marga Institute, 1981).
- Goulet, Denis, "Incentive Systems as Policy Instruments for Equitable Development: A Research Agenda," *Comparative Rural and Regional Studies* (Guelph, Canada: University of Guelph, Fall 1984).
- Goulet, Denis, "Three Rationalities in Development Decision-Making," *World Development*, Vol. 14, No. 1 (Februari 1986).
- Gran, Guy, *Development by People* (New York: Praeger Publishers, 1983).
- Hirchman, Albert O., *Getting Ahead Collectively* (Elmsford, N.Y.: Pergamon Press, 1984).
- Hyden, Goran, *Beyond Ujamaa in Tanzania* (Berkeley, C.A.: University of California Press, 1980).
- Illich, Ivan, *Medical Nemesis* (New York: Pantheon, 1976).
- Illich, Ivan, *Toward a History of Needs* (New York: Pantheon, 1978).
- Illich, Ivan, *Deschooling Society* (New York: Harper & Row, 1983).
- Informativo Municipal* (Diadema: Mayor's Office, published bimonthly).
- Kantowsky, Detlef, *Sarvodaya: The Other Development* (New Delhi, India: Vikas Publishing House PVT Ltd., 1980).
- Korean Overseas Information Service, *A Handbook of Korea* (Seoul: Ministry of Culture and Information, 1978).
- Lamb, Geoff, dan Bernard G. Schaffer, *Can Equity Be Organized?* (Paris: UNESCO, 1981).
- Macy, Joanna Rogers, "Shramadana Giving Energy: A Sri Lanka Invention Good Anywhere," in Steward Brand (Ed.), *The Next Whole Earth Catalog* (New York: Random House, 1980).
- Macy, Joanna Rogers, *Dharma and Development* (West Hartford, C.T.: Kumarian Press, 1983).
- "Manifesto dos trabalhadores rurais atingidos pela barragem de Itaparica a onze meses da inundação" (Petrolandia, Pernambuco: 1 Desember 1986).

- Moore, Barrington, Jr., *Reflections on the Causes of Human Misery* (Boston, M.A.: Beacon Press, 1972).
- Naik, J.P., *Equality, Quality, and Quantity* (New Delhi, India: Allied Publishers Private Limited, 1975).
- Naik, J.P., *An Alternative System of Health Care Service in India* (New Delhi, India: Allied Publishers Private Limited, 1977a).
- Naik, J.P., *Some Perspectives on Non-Formal Education* (New Delhi, India: Allied Publishers Private Limited, 1977b).
- Palmer, David Scott, *Peru, the Authoritarian Tradition* (New York: Praeger Publishers, Inc., 1980).
- Partido dos Trabalhadores, *PT-Diadema, Pela Construcao do Partido dos Trabalhadores* (April 1984).
- Projeto Sobradinho: *Avaliacao Socio-Economica da Relocalizacao Populacional* (Recife, Brazil: Fundacao Joaquim Nabuco, 1983).
- Ratnapala, Nandasena, *Sarvodaya and the Rodiyas, Birth of Sarvodaya* (Dehiwala, Sri Lanka: Sarvodaya Research Institute, 1979).
- Sarvodaya Development Education Institute, *Ten Basic Human Needs and Their Satisfaction*. Sarvodaya Community education Series, #26 (Moratuwa, Sri Lanka: Sarvodaya Press, 1978).
- UNRISD, *UNRISD Research Notes, No. 7* (Geneva, Switzerland: UNRISD, 1985).
- VAMOS *Governar Juntos! Por Uma Cidade Mais Humana* (Diadema, Brazil: 16 April 1983).
- Wang, James C.F., "Mass Participation and Political Action - Chinese-Style," in *Contemporary Chinese Politics: An Introduction* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1985).
- Wassertrom, Robert, *Grassroots Development in Latin America and the Carribean* (New York: Praeger Publishers, 1985).
- Wolfe, Marshall, *Participation: The View from Above* (Geneva, Switzerland: UNRISD, Maret 1983).
- World Bank, *World Development Report, 1980* (Washington, D.C.: The World Bank, Agustus 1980).

