

Membangun Partisipasi Publik Berbasis Perilaku: Studi Kasus di Provinsi Lampung

**Dedy Hermawan
Simon Sumanjoyo Hutagalung**

**Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas
Lampung**

PENDAHULUAN

Dalam mewujudkan pemerintahan di daerah khususnya pelaksanaan suatu kebijakan, partisipasi masyarakat daerah yang dilakukan atas kemauan sendiri lebih dibutuhkan daripada partisipasi masyarakat yang dipaksakan, karena hal ini merupakan awal kemandirian dan pengembangan kompetensi dalam pemerintahan. Partisipasi yang didorong oleh pemerintah juga menandakan tidak adanya dominasi ataupun hegemoni dalam pemerintahan tersebut (Kleden, 2004).

Pemerintahan tidaklah terlaksana dengan efektif jika tidak didukung oleh masyarakat yang memiliki berbagai latar belakang sosial, pendidikan, ekonomi, budaya, dan rasa kesadaran yang memberi pengaruh pada perkembangan pemerintahan (Mansuri & Rao, 2012). Dalam konteks partisipasi, masyarakat sebagai individu berkinerja secara optimal guna mendukung kebijakan pemerintah. Secara kolektif, masyarakat bekerja secara bersama mendorong pencapaian kebijakan pemerintah agar mencapai hasil yang optimal. Secara individu dan kolektif saling memiliki keterkaitan dalam konteks partisipasi (Pelencia, Bassile, & Ceruti, 2015).

Pemerintah mendorong pembangunan di daerah melalui beberapa program yang mengandung muatan partisipasi. Namun demikian, wujud berbeda ditemukan dalam implementasi kebijakan dan program di beberapa sektor, dalam sector pendidikan misalnya partisipasi muncul dalam wujud pemilihan anggota komite sekolah, perencanaan bersama antara komite sekolah dan pihak sekolah (Menno, et al., 2014). Dalam pengelolaan sampah partisipasi berwujud kesadaran kolektif untuk memilah sampah, mendaur ulang dan merubah sampah menjadi kompos (Dhokhikah, Trihadiningrum, & Sunaryo, 2015), pengentasan kemiskinan (Apriyanti, 2011) dan pengelolaan hutan (Alfitri, 2005). Partisipasi yang bersifat

terencana dan teorganisir juga muncul dalam program-program pembangunan infrastruktur di pedesaan dan perkotaan.

Berbagai program partisipasi tersebut menunjukkan gejala yang berbeda, termasuk memunculkan partisipasi semu, partisipasi administratif atau bahkan gagal mengadakan partisipasi (Muslim, 2017). Hal itu sekaligus mengindikasikan terjadinya perbedaan antara partisipasi organik (usaha endogen oleh aktivis masyarakat untuk menghasilkan perubahan) dan partisipasi yang diinduksi (upaya berskala besar untuk merancang partisipasi di tingkat lokal melalui program dan proyek) (Mansuri & Rao, 2012). Dalam konteks lain, partisipasi yang terjadi juga nampak masih belum mampu menguatkan relasi antara agensi kolektif dan kapabilitas kolektif yang menggerakkan kelompok sasaran program untuk melaksanakan proses partisipasi (Pelencia, Bassile, & Ceruti, 2015).

Dalam aspek relasi tersebut, maka partisipasi yang terjadi dalam lingkup lokal menarik untuk dikaji. Jika partisipasi mencakup pelibatan personal dan kelompok, mengapa partisipasi dalam program pemerintah senantiasa menghadapi kondisi tidak optimalnya capaian partisipasi yang dikehendaki. Dengan berusaha membatasi wilayah penelitian pada pemerintah daerah di Provinsi Lampung maka ada beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu: (1) Apa saja bentuk-bentuk partisipasi masyarakat yang tercipta dalam proses pelaksanaan program pemerintah daerah? (2) Apa saja faktor-faktor potensial perilaku masyarakat yang menghambat atau mendorong keberhasilan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program partisipasi pada pemerintah daerah? dan (3) Bagaimanakah model partisipasi masyarakat yang berbasis perilaku masyarakat dalam proses pelaksanaan program pada pemerintah daerah?

Tinjauan Pustaka

Partisipasi merupakan salah satu fundamen pokok dalam sistem yang demokratis. J.S. Mill pada 1861 telah mengemukakan partisipasi sebagai pembuktian bagi pemerintah untuk memuaskan seluruh komponen negara dimana seluruh rakyat dapat ikut serta; bahwa partisipasi, bahkan dalam fungsi pengelolaan publik yang paling terkecil, menjadi berguna; bahwa partisipasi seharusnya terdapat dimanapun sebagai kesepakatan umum dalam upaya pengembangan komunitas yang hendak dilakukan (Arblaster, 1987: 63; Bochel, 2006: 11).

Partisipasi sebagai sebuah prasyarat masyarakat yang demokratis merupakan sebuah premis, bahwa agar masyarakat menjadi demokratis, maka harus terdiri dari institusi yang benar-benar partisipatif (Foltz, 1999). Penggunaan kewenangan dan kekuasaan untuk mengendalikan keputusan teknis menunjukkan lingkup dimana publik dikeluarkan dari pergerakan yang dapat mempengaruhi nasib masyarakat. Masyarakat perlu untuk mempengaruhi pengambilan keputusan dalam institusi tersebut dalam cara yang substantif. Karenanya, meningkatkan level partisipasi dapat membuat institusi tersebut lebih baik (Foltz, 1999).

Sementara itu, Pretty (1995) dalam (Syahri, 2016) mengutarakan bahwa sesungguhnya ada tujuh karakteristik tipologi partisipasi, yang berturut-turut semakin dekat kepada bentuk yang ideal. yaitu: (1) Partisipasi pasif atau manipulatif. Karakteristiknya adalah masyarakat menerima pemberitahuan apa yang sedang dan telah terjadi. Pengumuman sepihak oleh pelaksana proyek tidak memperhatikan tanggapan masyarakat sebagai sasaran program (Gustavsson, Lindström, Jiddawi, & De La Torre-Castro, 2016). (2) Partisipasi informatif. Masyarakat menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian untuk proyek, namun tidak berkesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penelitian (Ford & King, 2015). Akurasi hasil penelitian, tidak dibahas bersama masyarakat. (3) Partisipasi konsultatif. Masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi, sedangkan orang luar mendengarkan, menganalisa masalah dan pemecahannya. Belum ada peluang untuk pembuatan keputusan bersama (Ford & King, 2015). (4) Partisipasi insentif. Masyarakat memberikan korbanan dan jasa untuk memperoleh imbalan insentif berupa upah, walau tidak dilibatkan dalam proses pembelajaran atau eksperimen-eksperimen yang dilakukan (Adhikari, Kingi, & Ganesh, 2014). (5) Partisipasi fungsional. Masyarakat membentuk kelompok sebagai bagian proyek, setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati. Pada tahap awal, masyarakat tergantung kepada pihak luar, tetapi secara bertahap menunjukkan kemandiriannya (DiPaola & Tschannen-Moran, 2014). (6) Partisipasi interaktif. Masyarakat berperan dalam analisis untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan atau penguatan kelembagaan. Masyarakat memiliki peran untuk mengontrol atas pelaksanaan keputusan-keputusan mereka, sehingga memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan (Conole, 2015). (7) Mandiri (*self mobilization*). Masyarakat mengambil inisiatif sendiri secara bebas (tidak dipengaruhi oleh pihak luar) untuk merubah sistem atau nilai-nilai yang mereka junjung.

Masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya yang ada dan atau digunakan (Lilleker & Koc-Michalska, 2017).

Partisipasi masyarakat sangat diperlukan sebagai syarat utama dalam pelaksanaan pembangunan dengan sistem swadaya, partisipasi turut mendorong dan memperlancar proses pembangunan. Kaitannya dengan partisipasi dalam pembangunan menurut Slamet (1980) dalam (Panggabean, 2013), partisipasi didefinisikan sebagai ikut sertanya masyarakat dalam memberikan masukan dalam pembangunan, yang dapat berupa bantuan tenaga, materi, dana, keahlian, gagasan, alternatif dan kepuasan, dan ikut menikmati hasil pembangunan seperti yang dimaksud oleh tujuan pembangunan itu.

Sedangkan menurut Madrie (1988), partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah adalah keikutsertaan warga atau keterlibatan warga masyarakat dalam proses pembangunan, ikut memanfaatkan hasil pembangunan, ikut mendapat keuntungan dan proses dan hasil pembangunan baik pembangunan yang dilakukan oleh komunitas, organisasi atau pembangunan yang dilakanakan oleh pemerintah (Irwan Effendi, 2012:8). Dari definisi di atas dapat dinyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah masyarakat ikut serta dalam pembangunan guna meningkatkan, memperlancar, dan menjamin berhasilnya usaha pembangunan, masyarakat diharapkan untuk ikut serta karena hasil pembangunan yang dirancang dan diselenggarakan dirnaksudkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri, partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam rangka kegiatan yang konstruktif untuk mencapai suatu keadaan yang lebih baik.

Perilaku dalam kegiatan partisipasi pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Dengan perkataan lain, perilaku kita pada umumnya dimotivasi oleh suatu keinginan untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan spesifik tersebut tidak selalu diketahui secara sadar oleh individu yang bersangkutan (Winardi, 2004). Berikut merupakan definisi perilaku sebagai hasil dari konstruksi teori-teori dan riset, sebagai berikut:

- a. Perilaku merupakan sesuatu yang disebabkan karena sesuatu hal
- b. Perilaku ditunjukkan ke arah sasaran tertentu
- c. Perilaku yang dapat diobservasi dapat diukur

- d. Perilaku yang tidak langsung dapat di observasi (contoh berpikir, melaksanakan persepsi) juga penting dalam rangka mencapai tujuan-tujuan
- e. Perilaku dimotivasi

Skinner (1938) dalam (Muller, 2015) merumuskan bahwa perilaku merupakan respon atau reaksi seseorang terhadap stimulus (rangsangan dari luar), oleh karena perilaku itu terjadi melalui proses adanya stimulus terhadap organisme dan kemudian organisme tersebut merespons. Respon dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: (a) respondent respons atau reflexive, yaitu respons yang timbulkan oleh rangsangan-rangsangan (stimulus) tertentu. Misalnya cahaya terang menyebabkan mata tertutup. Respons ini mencakup perilaku emosional, misalnya mendengar berita musibah menjadi sedih, dan (b) operant respons atau instrumental respons, yaitu respons yang timbul dan berkembang kemudian diikuti oleh stimulus atau perangsang tertentu. Perilaku tersebut akan mendorong terjadinya partisipasi dalam tingkatan yang berbeda.

Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Creswell dalam Herdiansyah (2010:8) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah suatu proses penelitian ilmiah yang lebih dimaksudkan untuk memahami masalah-masalah manusia dalam konteks sosial dengan menciptakan gambaran menyeluruh dan kompleks yang disajikan dengan melaporkan pandangan terperinci dari para sumber informasi, serta dilakukan dalam setting yang alamiah tanpa adanya intervensi apapun. Kajian ini juga menerapkan *Socio Legal Analysis*, yang berupaya mengetahui penerapan dari peraturan perundangan tentang partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program dan kebijakan publik.

Fokus penelitian dalam penelitian ini antara lain: (1) Kategorisasi bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan program atau kebijakan pada pemerintah daerah dapat dianalisis dengan mengidentifikasi dan menganalisa keberhasilan dan kegagalan praktek-praktek partisipasi masyarakat yang sudah dilaksanakan dalam beberapa program dan kebijakan pemerintah. (2) Faktor-faktor potensial perilaku masyarakat yang menghambat atau mendorong keberhasilan partisipasi

masyarakat dalam pelaksanaan program partisipasi pada pemerintah daerah dapat dianalisis dengan mengidentifikasi dan menguraikan aspek-aspek yang berkaitan dengan keberhasilan atau kegagalan praktek partisipasi masyarakat dalam beberapa program atau kebijakan pemerintah, dan (3) Model partisipasi masyarakat yang berbasis perilaku masyarakat dalam proses pelaksanaan program pemerintah daerah dapat dianalisis dengan mengidentifikasi, mengkategorikan, mencari keterkaitan dan menyimpulkan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dan faktor-faktor yang menghambat atau mendorong keberhasilan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program atau kebijakan publik.

Dalam penelitian kualitatif ini diterapkan beberapa metode pengumpulan data yang umum digunakan, antara lain studi data sekunder dan observasi. Sementara itu teknik analisis data diarahkan untuk menjawab masalah yang telah dirumuskan pada proposal ini. Pada penelitian ini digunakan metode analisis data kualitatif menurut Milles dan Huberman (1992:148) dengan menggunakan tiga komponen analisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Bentuk Partisipasi dan Faktor Penentu Keberhasilan Program Partisipasi Masyarakat

Dalam penelitian ini dipilih tiga program pemerintah yang dilaksanakan pada masing-masing pemerintah daerah, yaitu:

1. Program Gemma Sewu Bersenyum Manis di Kabupaten Pringsewu
2. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kota Bandar Lampung
3. Program Promosi Kesehatan di Kabupaten Lampung Timur

Program tersebut dipilih secara *purposive* berdasarkan karakteristik anggaran, cakupan kegiatan dan format pelaksanaan kegiatan yang dimiliki oleh masing-masing program. Program Gemma Sewu Bersenyum Manis merupakan program unggulan Bupati Pringsewu yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan fisik dan ekonomi serta menjadikan partisipasi masyarakat sebagai penilaian keberhasilan program. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan berada pada tangga partisipasi yang paling rendah yakni *non participation*. Pada tahap pelaksanaan, masyarakat mampu menggerakkan

sumber daya dan dana namun lemah koordinasi serta belum dapat menjabarkan program. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan adalah partisipasi vertikal yakni masyarakat terlibat dalam suatu program dan statusnya sebagai pelaksana dari program tersebut. Dalam pelaksanaan program ini terdapat beberapa kendala mulai dari pemahaman masyarakat, kurangnya dana, air dan juga lemahnya koordinasi dalam pelaporan kegiatan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat. Sehingga dapat terbangun gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan. PNPM Mandiri Perkotaan ini lebih mengutamakan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama melalui partisipasi yang aktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat dilihat dari partisipasi masyarakat dalam tahap pengambilan keputusan; partisipasi dalam tahap pelaksanaan; Partisipasi masyarakat dalam tahap pemanfaatan hasil; dan partisipasi masyarakat dalam tahap evaluasi. Berdasarkan hal tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam program ini sudah ada meskipun belum menyeluruh. Partisipasi masyarakat melalui PNPM Mandiri Perkotaan cukup baik dan partisipasi masyarakat menurut peneliti tergolong partisipasi dengan tipologi kemitraan (*partnership*). Pada tahap partisipasi ini, pemerintah dan masyarakat merupakan mitra sejajar yakni kekuasaan telah diberikan dan telah ada negosiasi antara masyarakat dan pemegang kekuasaan, baik dalam hal pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan maupun *monitoring* atau evaluasi.

Program Promosi Kesehatan di Lampung Timur menjadi jawaban atas kebutuhan pokok kesehatan masyarakat yang dapat dikatakan vital, karena semua warga negara baik yang kaya atau yang miskin berhak dan layak mendapatkan pelayanan kesehatan. Hasil penelitian menggambarkan proses pemberdayaan dan mekanisme pengelolaan dana sehat dilakukan oleh kepala bidang promosi kesehatan yang di dampingi oleh bidan desa, lalu dilanjutkan dengan sosialisasi ke masyarakat Desa Margosari oleh aparatur Desa dan sudah berjalan dengan baik, namun masih banyak masyarakat yang belum mengetahui dengan jelas kegiatan dana sehat.

Keberhasilan proses pemberdayaan dan mekanisme pengelolaan dana sehat di dukung oleh adanya modal sosial yang ada pada masyarakat, yang terdiri dari kesadaran diri yang tinggi, dan rasa solidaritas serta kerjasama yang baik dalam meningkatkan standar kesehatan. Partisipasi pada program ini berada pada tangga partisipasi yang bersifat *risk taking*, dimana proses yang berlangsung dan berkembang tidak hanya sekedar menghasilkan keputusan, tetapi memikirkan akibat dari hasil yang menyangkut keuntungan, hambatan dan implikasi. Pada tahap ini semua orang memikirkan risiko yang diharapkan dari hasil keputusan.

Dari ketiga program tersebut dapat dianalisis beberapa faktor utama yang menjadi penghambat dan pendorong pencapaian keberhasilan program partisipasi. Identifikasi tersebut dapat dilihat dari tabel 1 berikut:

Tabel 1. Identifikasi Faktor Penghambat atau Pendorong Keberhasilan Program Partisipasi Masyarakat di Provinsi Lampung

No	PNPM Mandiri Perkotaan	Program Dana Sehat	Program Gemma Sewu Bersenyum Manis
1	Keterbatasan dana. Dana untuk kegiatan pembangunan (fisik) dirasa kurang dan dana yang diberikan terbagi jadi tiga tahap yang membuat pembangunan terhenti sementara.	Kesadaran Diri dan Solidaritas. Kesadaran diri yang tinggi dari individu-individu yang mengikuti kegiatan dana sehat ini, dan juga solidaritas yang tinggi serta kerjasama yang baik dalam meningkatkan standar kesehatan.	Aparatur yang Responsif. Aparatur desa yang responsif dan juga Pokmas yang bertanggung jawab terhadap tugas dan fungsinya.
2	Rendahnya Tingkat Kesadaran Masyarakat. Masyarakat yang menganggap bahwa PNPM Mandiri Perkotaan merupakan	Manfaat yang Langsung Terasa. Kegiatan dana sehat juga sangat menguntungkan bagi masyarakat Desa Margosari yang	Pemahaman masyarakat terhadap Program Gemma Sewu Bersenyum Manis yang salah. Masyarakat yang menganggap program

	proyek saja dari pemerintah sehingga menyebabkan masyarakat kurang antusias untuk berpartisipasi.	menjadi anggotanya, selain dapat meringankan beban saat sedang tertimpa musibah,	ini sebagai proyek sehingga mereka enggan untuk berpartisipasi.
3	Lemahnya Pemahaman Masyarakat. Lemahnya pemahaman masyarakat pada saat pembuatan laporan administrasi yang dikarenakan tidak semua warga memiliki pendidikan yang cukup.	Dampak Yang Terasa. Kegiatan dana sehat ini juga meningkatkan pengetahuan masyarakat akan kesehatan itu penting, dan kekeluargaan juga penting, sehingga harus saling menjaga kesehatan bersama.	Pendanaan yang Kurang. Dana stimulan kegiatan ekonomi kerakyatan dirasa kurang karena dana ini harus dibagikan untuk dua kelompok usaha
4	Kesibukan Masyarakat. Kesibukan masyarakat yang tidak bisa meluangkan waktu untuk ikut berpartisipasi pada setiap kegiatan, padahal kegiatan tersebut akan memberikan manfaat bagi masyarakat banyak.		Kordinasi Masih Lemah. Lemahnya koordinasi antara Pokmas dengan PMD terkait laporan kegiatan

Sumber: Analisis Peneliti, 2017.

Dari identifikasi terhadap factor-faktor tersebut, dapat disimpulkan adanya dua aspek, yaitu kelembagaan penyelenggara program dan aspek perilaku masyarakat yang cenderung belum optimal mendukung pelaksanaan program sehingga tidak mengarah kepada penciptaan

partisipasi yang efektif. Oleh karena itu diperlukan model partisipasi yang berbasis kepada perilaku masyarakat sehingga dapat mendorong pencapaian partisipasi menjadi lebih efektif.

Model Partisipasi Berbasis Perilaku dalam Pelaksanaan Program Pemerintah

Sebagai dasar untuk membangun model partisipasi, maka perlu dianalisa dahulu faktor pendukung dalam partisipasi masyarakat. Faktor tersebut menurut Slamet dalam Soleh (2014: 118-119), yakni: *pertama*, kepercayaan atau kesempatan untuk berpartisipasi yang meliputi; kemauan politik pemerintah atau penguasa untuk melibatkan masyarakat dalam kegiatan pembangunan, baik dalam pengambilan keputusan saat merencanakan, pelaksanaan, pemeliharaan dan pemanfaatan hasil, kesempatan untuk memperoleh akses informasi yang diperlukan, kesempatan untuk memobilisasi dan memanfaatkan sumber daya untuk pelaksanaan pembangunan, kesempatan untuk memperoleh dan menggunakan teknologi yang tepat termasuk peralatan/perlengkapan lainnya, kesempatan untuk berorganisasi termasuk untuk mengakses dan menggunakan peraturan, perijinan dan prosedur kegiatan yang harus dilaksanakan dan kesempatan untuk mengembangkan kepemimpinan yang mampu menumbuhkan, menggerakkan, mengembangkan dan memelihara partisipasi. Faktor pertama ini bisa dicermati dalam program gema bersewu manis yang berada pada tahap *non-participation*, kondisi tersebut didorong oleh kurangnya kepercayaan atau kesempatan yang diberikan untuk berpartisipasi.

Kedua, kemampuan untuk berpartisipasi. pemberian kesempatan/kepercayaan untuk menggerakkan partisipasi masyarakat tidak akan banyak berarti jika masyarakat sendiri tidak memiliki kapasitas atau kemampuan untuk mengambil bagian dalam setiap kegiatan pembangunan. kemampuan yang dimaksud adalah; kemampuan untuk memahami dan menemukan kesempatan untuk membangun atau pengetahuan pengetahuan tentang peluang untuk memperbaiki mutu kehidupannya, kemampuan teknis untuk melaksanakan kegiatan yang berarti berkenaan dengan pengetahuan dan penguasaan teknologi atau keterampilan yang harus dimiliki dan kemampuan untuk memecahkan masalah yang dihadapi dengan menggunakan sumberdaya dan peluang yang tersedia secara optimal. Faktor kedua ini bisa dicermati dalam pelaksanaan program

PNPM perkotaan, dimana masyarakat masih memiliki pemahaman yang lemah terhadap partisipasi dalam program tersebut sehingga pada akhirnya meskipun telah terjadi partisipasi dengan tipe kemitraan namun belum optimal.

Ketiga, kemauan untuk berpartisipasi dalam setiap kegiatan ditentukan oleh ada atau tidaknya kepentingan yang bersangkutan. Kepentingan inilah yang akan menentukan sikap dan perilakunya apakah ia memutuskan untuk ikut berpartisipasi atau tidak. Kemauan seseorang untuk berpartisipasi dalam kegiatan bersangkut paut dengan; (1) Sikap untuk meninggalkan nilai-nilai yang lama yang dinilai menghambat perbaikan kualitas hidup, (2) Sikap dan tingkat kepercayaan kepada pemerintah/penguasa, dan (3) Sikap untuk selalu ingin maju dari kondisi sekarang atau tidak puas dengan keadaan sekarang, (4) Sikap kebersamaan dalam memecahkan masalah bersama, dan (5) Sikap kemandirian atau kepercayaan diri atas kemampuan untuk memperbaiki mutu kehidupannya. Faktor ketiga ini bisa diamati terjadi dalam pelaksanaan program promosi kesehatan dimana masyarakat tertarik untuk berpartisipasi karena diyakinkan kepentingan mereka akan kondisi kesehatan yang lebih baik. Oleh karena itu dapat dipahami jika tingkatan partisipasi yang dicapai adalah pada tahap *risk-taking*.

Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan partisipasi masyarakat dapat berasal dari dalam individu yakni kemauan dan kemampuan, serta dari luar individu itu sendiri seperti pemerintah, ekonomi dan jugalegalitas.

Model Pengelolaan Program Partisipasi Berbasis Perilaku

Model pengelolaan partisipasi berbasis perilaku dibangun dengan mengadopsi konsep *community engagement* dan *personal engagement*. *Personal engagement* adalah ekspresi diri secara fisik, kognitif, dan emosional selama bekerja. Individu yang *engaged* memahami penuh baik secara fisik, kognitif dan emosional dalam peran kerjanya (Herbert, 2011). Pendapat lain dikemukakan oleh Macey & Schneider (2008) mendefinisikan *engagement* sebagai :“*an individual's sense of purpose and focused energy, evident to others in the display of personal initiative, adaptability, effort, and persistence directed toward organizational goals*”, bila diartikan *engagement* menurut Macey dan Schneider(2008) adalah rasa seseorang terhadap tujuan dan energi yang terfokus,

memperlihatkan inisiatif pribadi, dapat beradaptasi, berusaha, dan tekun terhadap tujuan organisasi. *Engagement* merupakan suatu pengalaman enerjik dari keterlibatan dengan aktifitas pemenuhan secara personal yang dikarakteristikkan melalui *energy*, *involvement*, dan *professional efficacy* yang merupakan lawan dari tiga karakteristik *burnout* (Demerouti & Bakker, 2007).

Albrecht (2010) berpendapat bahwa *engagement* mencerminkan dua kualitas: (1) suatu *state* motivasi positif dan berenergi yang berhubungan dengan pekerjaan, dan (2) keinginan murni untuk berkontribusi peran kerja dan kesuksesan organisasi. Definisi *engagement* membutuhkan perbedaan yang jelas dari konstruk yang dikonseptualisasikan lebih baik sebagai anteseden atau "*driver*"/pendorong *engagement*. Dari kesemua definisi tersebut disepakati bahwa *engagement* adalah sesuatu yang diinginkan, memiliki tujuan organisasi serta memiliki aspek psikologis dan perilaku yang melibatkan energi, antusiasme, dan usaha yang terfokus (Herbert, 2011). Berdasarkan definisi-definisi tersebut maka dapat disimpulkan jika *engagement* sebagai cara pandang seseorang untuk termotivasi dan berhubungan dengan keadaan pemenuhan individu yang ditandai dengan energi dan resiliensi mental yang tinggi selama bekerja, rasa antusiasme, merasa penting serta bangga terhadap pekerjaan, dan fokus menikmati pekerjaan.

Pada dimensi individu, bangunan model partisipasi berbasis perilaku masyarakat terkait dengan konsepsi *personal resources* yang merupakan prediktor *work engagement*. *Personal resources* merupakan evaluasi diri positif yang berhubungan dengan resiliensi dan mengacu pada rasa kemampuan individu untuk mengontrol serta berdampak sukses dalam lingkungannya (Hobfoll, 2002; Herbert, 2011). *Personal resources* menunjukkan bahwa beberapa evaluasi diri positif memprediksi *goal-setting*, motivasi, kinerja, kepuasan kerja, kepuasan hidup, dan hasil menarik lainnya. Alasannya adalah bahwa semakin besar sumber daya pribadi individu, semakin positif pula diri individu dan tujuan keharmonisan diri diharapkan muncul (Judge, 2005; Herbert, 2011). Kata kunci dalam uraian tersebut adalah perlunya penguatan *self-efficacy* dalam desain program partisipasi.

Self-efficacy adalah keyakinan kemampuan seseorang untuk mengorganisir dan mengeksekusi bagian-bagian dari tindakan yang diperlukan untuk menghasilkan pencapaian (Bandura, 1997). Selain itu,

Schultz & Schultz (1994) mendefinisikan *self-efficacy* sebagai perasaan terhadap kecukupan, efisiensi, dan kemampuan diri dalam mengatasi kehidupan. Baron dan Byrne (1994) mengemukakan bahwa *self-efficacy* merupakan penilaian individu terhadap kemampuan atau kompetensinya untuk melakukan suatu tugas, mencapai suatu tujuan, dan menghasilkan sesuatu. Menurut Bandura (1997), proses psikologis dalam *self-efficacy* yang turut berperan dalam diri manusia ada empat, yakni proses kognitif, motivasional, afeksi, dan proses pemilihan/seleksi. Keempat proses inilah yang kemudian perlu diakomodasi dalam desain program yang berbasis partisipasi masyarakat.

Pada dimensi komunitas, pendekatan *community engagement* adalah serangkaian langkah untuk melibatkan masyarakat secara aktif dalam menangani masalah (Swainston & Summerbell, 2008), seperti membentuk koalisi, atau memfasilitasi lokakarya masyarakat. Terdapat tiga jenis utama prakarsa keterlibatan masyarakat, dengan beberapa inisiatif yang saling tumpang tindih antara kategori (Attree et al, 2011): (1) Inisiatif berbasis wilayah yang menargetkan disparitas sosial dan ekonomi, (2) Inisiatif berbasis orang yang bertujuan untuk melibatkan populasi terpinggirkan, dan (3) Inisiatif berbasis koalisi yang bertujuan memanfaatkan kekuatan dari kelompok kepentingan. Tipologi inisiatif ini akan muncul secara berbeda pada jenis-jenis program partisipasi yang di desain dengan karakteristik dan tujuannya masing-masing. Inisiatif tersebut nantinya berkisar pada tingkat keterlibatan, konsultasi, hingga wewenang yang didelegasikan dalam perencanaan dan perancangan, untuk menjalankantata kelola bersama atau kerja sama.

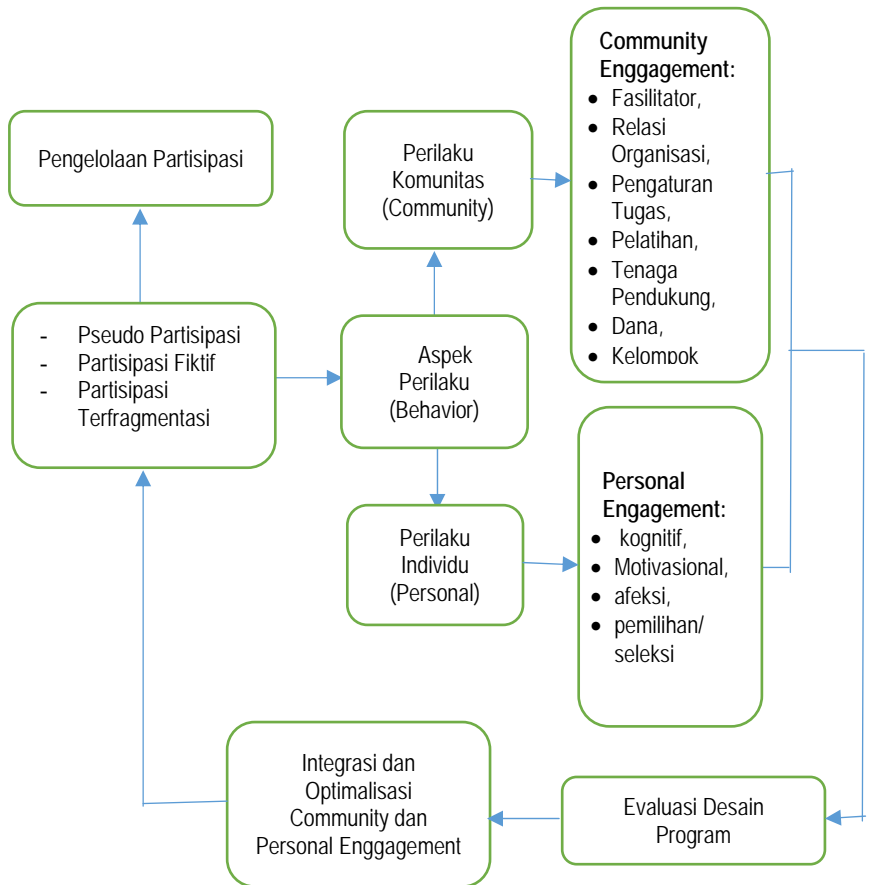
Pusat Study Etnis & Kesehatan di Inggris, sekarang dikenal sebagai International School for Communities, Rights, and Inclusion (ISCRI), mengembangkan model keterlibatan masyarakat dari pekerjaan mereka dengan komunitas etnis kulit hitam dan minoritas. Tujuan dari model ini adalah untuk menciptakan lingkungan yang adil di mana individu, organisasi, dan lembaga dapat bekerja sama untuk menangani masalah yang menjadi perhatian bersama. Model ini telah digunakan oleh Center for Ethnicity and Health di lebih dari 170 proyek, dengan tingkat keberhasilan yang beragam (Fountain et al, 2007).

Dalam aspek *community engagement* pada desain program partisipasi, terdapat beberapa poin utama untuk memastikan keberhasilan penerapan model, yaitu:

1. Seorang fasilitator yang akan mengiklankan, merekrut, dan memilih organisasi masyarakat untuk berpartisipasi; Menyediakan dan mendukung tim staf; dan mendorong partisipasi antar dan intra-masyarakat
2. Organisasi masyarakat tuan rumah yang memiliki hubungan baik dengan masyarakat sasaran
3. Tugas yang berarti, terbatas waktu dan mudah dikelola. Ini bisa menjadi salah satu atau semua lingkaran dalam diagram model, yang menghubungkan komunitas dan lembaga dalam hubungan kerja yang adil
4. Pelatihan anggota organisasi masyarakat sebagai koordinator proyek
5. Project support worker yang memberikan dukungan kepada masyarakat, seperti yang diarahkan oleh fasilitator
6. Dukungan dana untuk kegiatan proyek dan personel
7. Kelompok pengarah yang harus menyertakan perencana dan penyedia layanan/program setempat

Dalam konteks pengelolaan program partisipasi masyarakat, model yang mencakup kedua dimensi; dimensi personal dan dimensi komunitas diarahkan kepada perubahan sikap individu dan kelompok dari internal mereka sendiri. Karena perubahan yang didorong dari internal diri dan organisasi akan memberikan efek yang berjangka panjang.

Dari uraian tersebut maka dapat digambarkan model pengelolaan partisipasi berbasis perilaku tersebut sebagai berikut:



Gambar 1. Model Pengelolaan Program Partisipatif Berbasis Perilaku Masyarakat (Hermawan et al, 2017)

Model ini bertujuan untuk mengintervensi desain program yang kurang berhasil menciptakan partisipasi masyarakat yang optimal dengan lebih memaksimalkan aspek perilaku individu dan kelompok masyarakat. Perilaku individu dan kelompok yang terpahami dengan baik oleh desain program

akan mendorong daya terima dan arah penciptaan partisipasi menjadi lebih maksimal. Oleh karena itu, model ini perlu diuji melalui suatu eksperimen social yang mensimulasikan program dengan penguatan dimensi *engagement*.

Kesimpulan

Tipologi partisipasi yang muncul dalam pengelolaan program partisipasi masyarakat berada pada area *non-participation*, risk taking dan kemitraan. Hal tersebut terjadi disebabkan oleh variasi implementasi program yang memiliki desain pelaksanaan berbeda. Pada program yang telah terancang baik, seperti PNPM Perkotaan telah mencapai tingkat kemitraan meskipun belum optimal menggerakkan partisipasi masyarakat. Sementara pada program yang tidak terdesain dengan baik, seperti program gema sewu bersenyum manis menunjukkan tingkat *non-participation* disebabkan desain program yang lebih berorientasi proyek, sehingga aspek partisipasi tidak terbangun.

Kondisi partisipasi yang terjadi didorong juga oleh factor perilaku masyarakat yang terdiri dari tiga wujud factor, yaitu: (1) Kepercayaan atau kesempatan untuk berpartisipasi. Faktor pertama ini bisa dicermati dalam program gema bersewu manis yang berada pada tahap *non-participation*, kondisi tersebut didorong oleh kurangnya kepercayaan atau kesempatan yang diberikan untuk berpartisipasi, (2) Kemampuan untuk berpartisipasi. Faktor kedua ini bisa dicermati dalam pelaksanaan program PNPM perkotaan, dimana masyarakat masih memiliki pemahaman yang lemah terhadap partisipasi dalam program tersebut sehingga pada akhirnya meskipun telah terjadi partisipasi dengan tipe kemitraan namun belum optimal, dan (3) Kemauan untuk berpartisipasi dalam setiap kegiatan ditentukan oleh ada atau tidaknya kepentingan yang bersangkutan. Faktor ketiga ini bisa diamati terjadi dalam pelaksanaan program promosi kesehatan dimana masyarakat tertarik untuk berpartisipasi karena diyakinkan kepentingan mereka akan kondisi kesehatan yang lebih baik. Oleh karena itu dapat dipahami jika tingkatan partisipasi yang dicapai adalah pada tahap *risk taking*.

Model pengelolaan partisipasi berbasis perilaku dibangun dengan mengadopsi konsep *community engagement* dan *personal engagement*. Pada dimensi individu, bangunan model partisipasi berbasis perilaku masyarakat terkait dengan konsepsi *personal resources* yang merupakan prediktor *work engagement*. Kata kunci dalam uraian tersebut adalah

perlunya penguatan *self-efficacy* dalam desain program partisipasi. Proses perilaku dalam *self-efficacy* yang turut berperan dalam diri manusia ada empat, yakni proses kognitif, motivasional, afeksi, dan proses pemilihan/seleksi. Keempat proses inilah yang kemudian perlu diakomodasi dalam desain program yang berbasis partisipasi masyarakat. Pada dimensi komunitas, pendekatan *community engagement* adalah serangkaian langkah untuk melibatkan masyarakat secara aktif dalam menangani masalah, seperti membentuk koalisi, atau memfasilitasi lokakarya masyarakat. Dalam aspek *community engagement*, pada desain program partisipasi, terdapat beberapa poin utama untuk memastikan keberhasilan penerapan model, yaitu; fasilitator, relasi organisasi, pengaturan tugas, pelatihan, tenaga pendukung, dana, dan kelompok pengarah.

Referensi

- Adhikari, S., Kingi, T., & Ganesh, S. (2014). Incentives for community participation in the governance and management of common property resources: the case of community forest management in Nepal. *Forest Policy and Economics*, 1-9.
- Alfitri. (2005). Model Perhutanan Sosial Berbasis Partisipasi Masyarakat Pada Program Konservasi Hutan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS). *Indonesian Journal For Sustainable Future*, 29-42.
- Apriyanti. (2011). *Analisis Program Pemberdayaan Masyarakat dalam Penanggulangan Kemiskinan Kota Semarang (Kasus Implementasi Program Pinjaman Bergulir PNPB Mandiri Perkotaan Kelurahan Kemijen Kecamatan Semarang Timur Kota Semarang Tahun 2008-2010)*. Semarang: Undip.
- Arblaster, A. (1987). *Democracy (Concept in a Social Science)*. Bristol: Open University Press.
- Bochel, C. (2006). New Labour, Participation and the Policy Process . *Public Policy and Administration*, 10-22.
- Conole, G. G. (2015). MOOCs as disruptive technologies: strategies for enhancing the learner experience and quality of MOOCs. *Revista de Educación a Distancia*, 39.
- Dhokhikah, Y., Trihadiningrum, Y., & Sunaryo, S. (2015). Community participation in household solid waste reduction in Surabaya, Indonesia. *Resources, Conservation and Recycling*, 153-162.
- DiPaola, M., & Tschannen-Moran, M. (2014). Organizational citizenship behavior in schools and its relationship to school climate. *Journal of School Leadership*, 424-447.

- Ford, J. D., & King, D. (2015). A framework for examining adaptation readiness. . *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 505-526.
- Franz, F. (1999). Five Arguments for Increasing Public Participation in Making Science Policy . *Buletin of Science, Technology and Society*, 117-127.
- Gustavsson, M., Lindström, L., Jiddawi, N. S., & De La Torre-Castro, M. (2016). Procedural and distributive justice in a community-based managed Marine Protected Area in Zanzibar, Tanzania. *Marine Policy*, 91-100.
- Kleden, I. (2004). *Masyarakat dan negara: sebuah persoalan*. Jakarta: Penerbit Agromedia Pustaka.
- Lilleker, D. G., & Koc-Michalska, K. (2017). What drives political participation? Motivations and mobilization in a digital age. *Political Communication*, 21-43.
- Mansuri, G., & Rao, V. (2012). *Localizing Development: Does Participation Work?* Washington: World Bank Publications.
- Menno, P., Suryadarma, D., Beatty, A., Wong, M., Gaduh, A., Alisjahbana, A., & Artha, R. P. (2014). Improving Educational Quality through Enhancing Community Participation: Results from a Randomized Field Experiment in Indonesia. *American Economic Journal: Applied Economics*, 105-126.
- Muller, E. N. (2015). *Aggressive Political Participation*. Princeton: Princeton University Press.
- Muslim, A. (2017). Analisis Kegagalan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat dalam Membangun Kemandirian Masyarakat Miskin (Studi Kasus di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Tengah, dan Jawa Timur). *Jurnal Penyuluhan*, 79-87.
- Panggabean, R. (2013). Penyuluhan Perkoperasian Dan Ukm. *INFOKOP*, 120-129.

- Pelencia, J., Bassile, D., & Ceruti, C. (2015). Collective capability and collective agency for sustainability: A case study. *Ecological Economics*, 226-239.
- Syahri, M. (2016). Bentuk – Bentuk Partisipasi Warga Negara Dalam Pelestarian Lingkungan Hidup Berdasarkan Konsep Green Moral Di Kabupaten Blitar. *Jurnal Penelitian Pendidikan*, 109-136.
- Winardi, J. (2004). *Manajemen perilaku organisasi*. Jakarta: Prenada Media.