

Dari Partisipasi ke Inklusi

Pembelajaran dari desain dan pelaksanaan proyek pembangunan di Kapuas Hulu, Kalimantan Barat

Willy Daeli, Kharisma Tauhid, Cynthia Maharani, Moira Moeliono dan Indah Waty Bong

Pesan utama

- Secara legal formal, partisipasi adalah bagian dari proses pembangunan di Indonesia, namun pelaksanaannya di masyarakat masih jauh dari harapan. Partisipasi masyarakat penting untuk memastikan bahwa pembangunan mencapai hasil yang adil, merata dan berkelanjutan, dan berkontribusi terhadap perubahan sosial dan memberdayakan masyarakat.
- Kendala pelaksanaan partisipasi termasuk proses pembentukan kelompok masyarakat yang sekadar memenuhi persyaratan resmi, penunjukan pengurus kelompok berdasarkan hubungan kekeluargaan dan kedekatan perorangan, proyek yang 'diserahkan' kepada masyarakat tanpa melibatkan masyarakat dari awal perencanaan, atau meskipun ada konsultasi dengan masyarakat, usulan/aspirasi belum tentu ditanggapi.
- Upaya meningkatkan efektivitas partisipasi dalam proses pembangunan memerlukan pelibatan (inklusi) semua pihak. Untuk itu dibutuhkan adanya sumber dan saluran untuk memperoleh informasi yang beragam, mekanisme umpan balik, dan forum terbuka yang memungkinkan terjadinya proses pertukaran informasi, perencanaan dan pembahasan program pembangunan secara bersama-sama dengan masyarakat.

Pendahuluan

Pembangunan berbasis masyarakat (partisipatif) berkembang sebagai kritik terhadap pendekatan pembangunan 'top-down' dan otoriter yang dianut pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan kehidupan modern (Fraser, Dougill et al. 2006). Di Asia Tenggara, wacana pembangunan berbasis masyarakat muncul pasca krisis ekonomi di akhir 1990-an bersamaan dengan gerakan desentralisasi, demokratisasi dan aksi kolektif (Mirghani and Savenije 1995, Dasgupta and Beard 2007). Pendekatan partisipatif diyakini membuat program lebih mudah diadaptasi, pelaksanaan program menjadi lebih realistis dan berkelanjutan (Goebel 1998, Cleaver 1999, Mosse 2001). Pendekatan partisipatif merupakan alat (*means*) dan tujuan (*end*) dari sebuah proses pembangunan. Sebagai **alat**, partisipasi bertujuan memberdayakan masyarakat, memberikan ruang bagi individu yang menjadi target pembangunan untuk terlibat secara penuh dalam proses pembangunan sehingga mampu mengembangkan kapasitas dan memperbaiki kehidupannya. Sebagai **tujuan**, partisipasi mendorong hasil yang berkeadilan (*equity*) dan berdaya guna (efektif) karena prosesnya memfasilitasi perubahan sosial yang tepat sasaran dan berpihak pada kelompok marginal (Oakley 1991).

Di Indonesia, keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan ditekankan dalam Undang-undang (UU) No. 25/2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, UU No. 6 /2014 tentang desa dan UU No. 26/2007 tentang tata ruang. Namun, menurut hasil penelitian lapangan, pembangunan di Indonesia cenderung berbentuk 'proyek' dengan jangka waktu dan anggaran terbatas (Li 2002). Tidak heran di daerah seperti Kapuas Hulu, pembangunan dirasakan sebagai 'proyek-proyek' sektoral yang 'dihibahkan' oleh pemerintah pusat, tanpa saling terkait dan seringkali minim atau tanpa partisipasi. Pemberdayaan yang didengungkan hanya menjadi sekadar retorika.

Tulisan ini merupakan bagian dari penelitian CIFOR-ASFCC fase 1 tahun 2012-2014, yang dilakukan di empat dusun di kabupaten Kapuas Hulu, Indonesia¹. Data lapangan dikumpulkan melalui survei rumah tangga dengan menggunakan pendekatan wawancara terbuka dengan 115 responden. Kami merangkum persepsi masyarakat mengenai empat proyek pembangunan

1 <http://www.cifor.org/asfcc>



Jalan ke sungai, bagian dari proyek pembangunan desa. Foto oleh Indah WB.

di bidang kehutanan dan pertanian yang relevan di Kapuas Hulu: Pembukaan lahan sawit-MP3EI (*Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development*), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri), Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHHL) dan Penyuluhan Pertanian. Keempat contoh program pembangunan ini dikaji menggunakan konsep tingkatan partisipasi Agarwal (Agarwal 2001) yang mengelompokkan partisipasi menjadi lima tingkat (normatif, pasif, konsultatif, aktif dan interaktif) untuk melihat bagaimana partisipasi diterjemahkan dari desain ke pelaksanaan program pembangunan. Kami juga mengidentifikasi berbagai tantangan dan peluang terkait desain dan pelaksanaan program pembangunan yang partisipatif dan inklusif. Inklusi di sini diartikan sebagai upaya terus-menerus untuk melibatkan masyarakat, bukan hanya dalam menentukan isi program dan kebijakan, namun juga dalam proses pelaksanaan dan pemerataan manfaat pembangunan. Diharapkan, hasil kajian ini dapat memberikan pembelajaran penting bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan ke depan.

Partisipasi: dari Desain ke Pelaksanaan Program

Partisipasi dalam program pembangunan disorot melalui dua sudut pandang, desain dan pelaksanaan. Tabel 1 memberikan gambaran singkat tentang keempat contoh program pembangunan dan bagaimana konsep partisipasi dibahasakan dalam desain program. Informasi ini diringkas dari berbagai dokumen kebijakan dan program yang tersedia. Dari sudut pandang pelaksanaan, Tabel 2 mengkaji bagaimana partisipasi diterjemahkan dalam pelaksanaan program yang ditemukan di lapangan menggunakan pendekatan tingkat partisipasi Agarwal (Agarwal 2001).

Pada tingkatan normatif, masyarakat dianggap telah berpartisipasi ketika menjadi anggota kelompok.

Satu persyaratan utama penerimaan bantuan dalam program GNRHL dan penyuluhan pertanian adalah keanggotaan dalam kelompok (Tabel 1 dan 2). Masyarakat, diwakili oleh kepala keluarga, yang tertarik dan bersedia menerima bantuan bergabung dalam kelompok karet atau tani. Keanggotaan bersifat sukarela dan tidak ada batasan. Penerima bantuan karet juga bisa bergabung dengan kelompok tani. Dalam satu dusun biasanya ada 2-3 kelompok, yang dipimpin ketua dan sekretaris kelompok. Meski keanggotaan kelompok bersifat sukarela, temuan lapangan memperlihatkan peran kepala desa dalam penunjukan pengurus kelompok tani dan karet. Faktor hubungan keluarga (*kinship*) dan kedekatan personal berpengaruh besar dalam penunjukan. Meski kondisi serupa juga ditemukan dalam pelaksanaan PNPM, ada upaya kepala desa untuk menunjuk pengurus PNPM secara bergilir sehingga praduga atau kecemburuan sosial bisa dihindari. Sebaliknya pembukaan sawit tidak berurusan dengan partisipasi ataupun pembentukan kelompok masyarakat, kecuali dalam urusan pelepasan hak atas tanah.

Meski telah menjadi anggota kelompok, keterlibatan dalam kegiatan program masih di tingkat partisipasi pasif.

Dalam proyek GNRHL, Penyuluhan Pertanian dan PNPM (Tabel 2) masyarakat hanya berpartisipasi pasif. Pertukaran informasi dan diskusi antara pihak hampir tidak terjadi. Proses sosialisasi program, seperti PNPM, masih dilakukan secara *top-down* melalui perwakilan kepala desa pada tingkat dusun kepada warga. Beberapa responden mengaku tidak tahu tentang perencanaan dan baru mengetahui mengenai PNPM ketika terlibat dalam pengerjaan proyek

Tabel 1. Deskripsi program dan rancangan partisipasi dalam desain program pembangunan

Deskripsi/rasional program	Prioritas program pada tingkat nasional	Rancangan partisipasi dalam kegiatan program pada tingkat tapak (kabupaten, kecamatan, desa)
<p>Program 1: MP3EI (pembukaan lahan kelapa sawit)^{a,b}</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan <i>top-down</i> oleh pemerintah pusat untuk diberlakukan di provinsi dan kabupaten. Bertujuan untuk mempercepat dan memperluas pembangunan ekonomi Indonesia berbasis lahan seperti perkebunan, infrastruktur, tambang, dsb. • Indonesia dibagi menjadi 6 koridor pembangunan ekonomi: Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali dan Nusa Tenggara, dan Papua dan Maluku. • Kolaborasi antara universitas, swasta dan pemerintah (<i>triple helix</i>) sebagai motor yang menghubungkan produktivitas, inovasi dan kreativitas berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kegiatan ekonomi utama di koridor ekonomi Kalimantan terdiri dari pertambangan, perkebunan kelapa sawit, dan perikanan. • Mendorong keterlibatan swasta yang lebih besar dalam pembangunan berbasis lahan (terkait keterbatasan APBN). Namun tidak ada keterangan detail mengenai partisipasi dengan pemangku kepentingan pada tataran tapak. 	<p>Pendekatan partisipatif di lapangan tidak dielaborasi dengan detail.</p>
<p>Program 2: GN-RHL (intensifikasi kebun karet rakyat)^c</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitasi hutan dan lahan di beberapa provinsi yang mempunyai area kritis/rusak yang luas. • Penanggulangan bencana alam banjir, tanah longsor, dan kekeringan secara terpadu, transparan dan partisipatif. • Optimalisasi keseimbangan lingkungan dan tata air DAS. • Dana untuk melaksanakan kegiatan GN-RHL berasal dari Dana Reboisasi (DR) yang dialokasikan oleh pemerintah pusat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tercapainya upaya perbaikan lingkungan melalui upaya reboisasi dan rehabilitasi lahan. • Terpadunya penggunaan sumberdaya dan alokasi anggaran untuk mendukung percepatan penyelenggaraan dan tingkat keberhasilan kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan. • Terwujudnya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi yang optimal dalam penyelenggaraan GN-RHL. • Terbangunnya kelembagaan masyarakat untuk melaksanakan RHL. 	<p>Kegiatan di tingkat kabupaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan rencana dan rancangan kegiatan, pengembangan kelembagaan (pendampingan, pelatihan dan penyuluhan) dan pembinaan. • Penyediaan bibit tanaman (pengadaan bibit, restorasi dan pembangunan sentra produksi bibit). <p>Kegiatan di tingkat tapak (desa):</p> <p>Rangkaian kegiatan di desa a.l. sosialisasi program ke masyarakat, pembuatan kelompok tani penerima bantuan, pelatihan penanaman dan perawatan, pemberian bibit pohon (seperti karet unggul, gaharu, dan petai), pemberian pupuk (atau uang tunai), penanaman (reboisasi, hutan rakyat, penanaman turus jalan, pemeliharaan tanaman, dll.), dan pembuatan bangunan konservasi tanah (dam pengendali dan penahan, bendungan pengendali jurang, pembuatan terasering, sumur resapan, sekat rumput).</p>
<p>Program 3: PNPB Mandiri Pedesaan^d</p> <ul style="list-style-type: none"> • Program nasional yang menjadi dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. • Tujuan program ini adalah mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan pemerintahan tingkat daerah di area pedesaan Indonesia. Program dilakukan dengan menyediakan sumber daya investasi untuk mendukung proposal produktif yang dikembangkan oleh masyarakat melalui proses perencanaan partisipatif. 	<p>PNPB terdiri dari 15 program dengan beberapa tema: pembangunan pedesaan, pembangunan paska bencana Aceh dan Nias, agribisnis, kesehatan ibu dan anak, pengelolaan sumber daya alam lestari, pengelolaan pembangunan partisipatif (Musrenbang), pembangunan wilayah perkotaan, pembangunan sarana air bersih, percepatan pembangunan wilayah tertinggal, kelautan perikanan, pariwisata, dan pemukiman.</p>	<p>PNPB didesain dengan menggabungkan pendekatan partisipatif dan <i>top down</i>. Dari bawah, masyarakat melakukan identifikasi masalah dan kebutuhan dalam rapat desa untuk diusulkan ke tingkat yang lebih tinggi (kecamatan dan kabupaten). Usulan ini akan diverifikasi oleh tim verifikasi kecamatan/kabupaten^e.</p>
<p>Program 4: Penyuluhan Pertanian^f</p> <p>Pembelajaran bagi pelaku usaha pertanian agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan dan sumber daya lainnya. Pembelajaran ini berguna untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan dan meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup.</p>	<p>Persiapan kelembagaan melalui pembentukan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perangkat badan koordinasi penyuluhan pada tingkat provinsi untuk melakukan koordinasi, sinkronisasi lintas sektor dan optimalisasi partisipasi. • Badan pelaksana penyuluhan di tingkat kabupaten. • Balai pelaksana penyuluhan pada tingkat kecamatan yang berfungsi menyusun, melaksanakan, dan memfasilitasi pertukaran informasi dan kemitraan pelaku pertanian/perikanan dengan pasar. 	<p>Keseluruhan rangkaian kegiatan penyuluhan partisipatif pada tingkat tapak terdiri dari identifikasi masalah, perencanaan penyelesaian masalah, diskusi/simulasi, pelaksanaan kegiatan, evaluasi kegiatan: identifikasi hambatan, peluang, umpan balik dan rencana tindak lanjut, pelaporan, dan pembelajaran</p>

a <http://kp3ei.go.id>

b Masterplan Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development 2011-2025, Coordinating Ministry for Economic Affairs, 2011

c Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.21/Menhut-V/2007 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan; Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.22/Menhut-V/2007 tentang Pedoman Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan Tahun 2007.

d <http://www.tnp2k.go.id/id/program/program/dprogram-program-nasional-pemberdayaan-masyarakat-mandiri-pnpm-mandiri/>

e [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,cntryMDK:\\$0~contentMDK:22040504~menuPK:141310~pagePK:34370~piPK:34424~regionMDK:\\$0~theSitePK:4607,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,cntryMDK:$0~contentMDK:22040504~menuPK:141310~pagePK:34370~piPK:34424~regionMDK:$0~theSitePK:4607,00.html)

f Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2014 tentang Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

dan menerima bayaran Hari Orang Kerja (HOK). Sama halnya dengan GNRHL, kabupaten/kota melakukan perencanaan kegiatan dan penyediaan bibit dengan hanya melibatkan dinas terkait, DPRD, dan pemerintah daerah kabupaten tanpa konsultasi dengan perwakilan dari desa/dusun di mana program akan dilaksanakan.

Penyuluhan pertanian dirancang untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam keseluruhan siklus proyek (Table 1), sehingga bantuan yang diberikan bisa tepat guna dan tepat sasaran. Namun temuan lapangan mengindikasikan minimnya partisipasi aktif masyarakat. Di tiga lokasi penelitian, petugas penyuluh lapangan (PPL) membagikan bibit dan input pertanian/ternak yang diperoleh dari balai pertanian kecamatan terlepas dari aspirasi dan tingkat pengetahuan masyarakat, dan keadaan setempat. Informasi dan pengetahuan mengenai cara penanaman dan perawatan seringkali tidak disampaikan karena masyarakat dianggap sudah tahu. Perubahan internal organisasi, seperti mutasi staf PPL dan dinamika kebijakan daerah terkait pendanaan dan penetapan prioritas, turut mempengaruhi pengetahuan lembaga (*institutional knowledge*) dan memperlambat upaya adaptasi kegiatan dengan realitas lokal (Siregar and Saridewi 2010). Akibatnya, banyak intervensi pertanian dan kehutanan di lokasi penelitian tidak sesuai dengan realitas lingkungan, sosial dan ekonomi lokal.

Partisipasi konsultatif yang melibatkan jenjang pemerintah yang lebih tinggi tidak memberikan jaminan bahwa usulan itu akan diterima/ditanggapi.

Dalam program penyuluhan pertanian, masyarakat lewat kelompok tani bisa mengajukan permohonan bantuan bibit/input pertanian lainnya kepada balai atau dinas pertanian dan kehutanan/perkebunan (Tabel 1 dan 2). Namun, menurut responden, tanggapan pemerintah seringkali tidak terlalu jelas sehingga warga menebak-nebak apakah usulan tersebut diterima atau alokasi bantuan jatuh ke desa/pihak lain. Sama halnya dengan PNPM, pemangku desa seringkali tidak memahami kriteria penilaian yang digunakan oleh fasilitator kecamatan. Keadaan ini memperlemah kemungkinan usulan desa akan diterima. Di sisi lain, efektivitas partisipasi konsultatif tidak dapat diukur dari hasil atau banyaknya bantuan yang diberikan pemerintah. Kepentingan politis, terutama menjelang pemilihan kepala daerah, dan jaringan kekerabatan atau pertemanan menjadi faktor penting yang mempengaruhi peluang keberhasilan usulan masyarakat.

Dinamika internal kelompok yang melibatkan anggota dan pengurus memungkinkan terjadinya partisipasi interaktif.

Pengambilan keputusan kelompok karet dan tani tentang distribusi bantuan bibit didahului dengan pengumpulan informasi awal seperti kemampuan tanam anggota dan

jumlah bibit yang akan dibagikan per kepala keluarga, cara penanaman dan perawatan. Dalam proses ini, penerima bantuan GNRHL dapat memberikan usulan yang mengubah pengaturan penanaman perkebunan rakyat dari satu plot bersama menjadi terpecah-pecah untuk mengatasi ketersediaan lahan (Tabel 2). Hal yang sama juga ditemukan dalam pelaksanaan PNPM pada tingkat dusun. Ketika dana PMPN sudah pasti diterima, masyarakat berkumpul untuk membicarakan bagaimana mereka akan menggunakan dana tersebut untuk belanja barang, penggantian Hari Orang Kerja (HOK), konsumsi, dsb (Tabel 2). Diskusi interaktif ini penting agar warga sepakat dan tidak menimbulkan pertanyaan/kekecewaan di kemudian hari.

Akses parsial terhadap informasi mempengaruhi kualitas partisipasi interaktif masyarakat terkait dengan pembukaan lahan sawit (MP3EI).

Dalam sosialisasi rencana pembukaan sawit yang difasilitasi pemerintah desa melalui forum rapat desa/rumah panjang, warga biasanya hanya memperoleh informasi tentang potensi atau keuntungan yang mungkin didapatkan. Tidak ada pembahasan tentang risiko (Tabel 2). Keputusan menerima sawit didasarkan pada janji peluang pekerjaan tanpa harus merantau ke Malaysia. Selain itu, warga juga menerima kompensasi dan manfaat (misalnya bantuan pembangunan jalan dan perbaikan rumah panjang). Berbeda halnya dengan LSM lingkungan yang mengedepankan informasi tentang risiko. Pemahaman tentang dampak sawit terhadap lahan, air dan pengaturan penguasaan lahan menjadi salah satu alasan sebagian warga menolak sawit.



Perempuan menunggal ladang sambil berbagi cerita dan informasi. Foto oleh Willy Daeli.

Tabel 2. Tingkat partisipasi masyarakat dalam program pembangunan berdasarkan tingkat partisipasi Agarwal (2001)

Tingkat partisipasi dalam pelaksanaan program				
Partisipasi nominal ^a	Partisipasi pasif ^b	Partisipasi konsultatif ^c	Partisipasi aktif ^d	Partisipasi interaktif ^e
Program 1: MP3EI (pembukaan lahan kelapa sawit)				
Tidak ditemukan	Kebijakan <i>top-down</i> pemerintah pusat yang diberlakukan di provinsi dan kabupaten. Tidak ada keterangan detail mengenai partisipasi dengan pemangku kepentingan pada tingkat masyarakat.	Pengajuan permohonan bantuan (misal perbaikan rumah panjang), sebagai bagian dari kompensasi dan/ atau kegiatan sosial perusahaan sawit, lewat perwakilan desa/ rumah panjang. Permohonan ini merupakan hasil dari rapat warga, namun tidak ada jaminan usulan akan ditanggapi atau dikabulkan.	Tidak ditemukan	<ul style="list-style-type: none"> Informasi dan konsultasi mengenai perizinan pembukaan kelapa sawit, dilakukan lewat fasilitasi pemerintah desa untuk mendapatkan kesepakatan dari masyarakat atas operasional lahan kelapa sawit (a.l. kontrak, sewa lahan, dll.). Masyarakat memiliki otoritas untuk menolak pembukaan perkebunan kelapa sawit secara kolektif desa/dusun, atau secara parsial dalam kelompok masyarakat.
Program 2: GN-RHL (intensifikasi kebun karet rakyat)				
Partisipasi dengan menjadi anggota kelompok karet sekaligus prasyarat penerimaan bantuan.	Informasi satu arah, melalui perwakilan pemuka desa, tanpa didahului oleh konsultasi dengan seluruh anggota masyarakat atau perwakilan masyarakat.	Usulan permohonan bantuan disampaikan perwakilan kelompok kepada pemerintah di jenjang yang lebih tinggi. Namun, tidak ada jaminan bahwa usulan ditanggapi	Tidak ditemukan	Konsultasi antara anggota dan kelompok karet terkait distribusi bibit. Ada kesempatan bagi anggota untuk mengubah prasyarat penerimaan bantuan dan mengakomodasi kondisi lokal, misal perubahan pengorganisasian penanaman bibit (satu plot besar dikelola bersama, plot sendiri atau plot tersebar).
Program 3: PNPM Mandiri Pedesaan				
Tidak semua warga menjadi anggota kelompok. Secara bergilir, anggota masyarakat ditunjuk oleh kepala desa untuk menjadi pengurus (ketua, bendahara, sekretaris) PNPM. Perwakilan masyarakat dalam Lembaga Masyarakat Desa mengawasi pelaksanaan PNPM.	Kepala desa melalui perwakilan dusun memberitahu warga dusun mengenai dana dan proyek yang didanai oleh PNPM (setelah ada konfirmasi penerimaan dari kecamatan). Ada warga yang baru mengetahui mengenai PNPM karena terlibat dalam pengerjaan proyek dan menerima bayaran Hari Orang Kerja namun tidak terlibat dalam perencanaan.	<ul style="list-style-type: none"> Penilaian mengenai kebutuhan desa bervariasi. Ada yang dilakukan melalui rapat desa dengan mengundang perwakilan warga, ada yang dilakukan hanya dengan pemangku desa saja. Dalam tahapan verifikasi dan penilaian ditingkat kecamatan, pemangku desa tidak memiliki informasi kriteria penilaian yang digunakan untuk memutuskan diterima/ ditolak usulan. Desa tidak memiliki jaminan usulan mereka akan diterima. 	Tidak ditemukan	Ketika dana PMPN sudah pasti diterima, masyarakat berkumpul untuk membicarakan bagaimana mereka akan menggunakan dana tersebut untuk belanja barang, penggantian Hari Orang Kerja (HOK), konsumsi, dsb. Diskusi interaktif ini penting agar warga sepakat dan tidak menimbulkan pertanyaan/ ketidakpuasan di kemudian hari.
Program 4: Penyuluhan Pertanian				
Partisipasi dengan menjadi anggota kelompok tani. Pengorganisasian masyarakat dalam bentuk menerima penyuluhan dan bantuan pertanian yang mungkin datang bersama kegiatan penyuluhan.	Petugas penyuluhan memberitahu anggota kelompok tani mengenai bantuan bibit. Tidak ada konsultasi sebelumnya mengenai bibit yang diberikan. Proses pemberian bantuan ini seringkali terpisah dari proses pengusulan anggota kelompok tani.	Anggota kelompok tani bisa memberikan usulan bantuan bibit ataupun input pertanian kepada balai atau dinas pertanian, namun tidak ada jaminan bahwa usulan ini akan ditanggapi.	Tidak ditemukan	Tidak ditemukan

a Keanggotaan dalam kelompok

b Menerima pemberitahuan setelah pengambilan keputusan dilakukan, menghadiri rapat dan mendengarkan tanpa memberi masukan.

c Ditanya opini mengenai hal tertentu tanpa ada jaminan bisa mempengaruhi pengambilan keputusan.

d Mengekspresikan pendapat, baik ketika diminta atau tidak, mengambil inisiatif

e Memiliki pendapat dan bisa mempengaruhi pengambilan keputusan

Sumber: Berdasarkan data lapangan ASFCC fase 1 tahun 2012-2014

Dari Partisipasi ke Inklusi

Selaras dengan temuan lapangan, penelitian lain juga mengkritisi efektivitas pendekatan partisipatif dalam perbaikan kehidupan masyarakat rentan atau mendorong perubahan sosial dalam jangka panjang. Keterbatasan waktu dan dana, konsep partisipasi dalam pelaksanaan proyek pembangunan sering direduksi menjadi instrumen teknis (*instrumentality*) di mana upaya pemberdayaan masyarakat sering terabaikan (Cleaver, 1999b). Pendekatan partisipatif juga sering mengabaikan dinamika kekuasaan (*power dynamics*) dan pola interaksi antara individu dengan struktur sosialnya (Giddens 1984, Long 1990). Hal ini berimplikasi terhadap pengendalian informasi dan akses sumber daya oleh kelompok yang lebih berkuasa (Biggs 1995). Simplifikasi dinamika kekuasaan lokal mendorong pendekatan 'menghindari konflik' daripada 'resolusi konflik' dalam proses negosiasi antara berbagai pihak. Pendekatan menghindari konflik berpotensi menggagalkan tercapainya tujuan program dan/atau eksklusi pihak-pihak tertentu yang tidak sepeham (Oakley 1991, Goebel 1998, Mosse 2001).

Pelibatan masyarakat dalam pembangunan tidak serta-merta mendorong inklusi. Partisipasi dan inklusi merupakan dua hal yang berbeda (Quick and Feldman 2011). Partisipasi berupaya untuk memperoleh masukan masyarakat terhadap isi program dan kebijakan. Sedangkan inklusi adalah satu langkah lebih dari partisipasi dengan upaya terus-menerus untuk melibatkan masyarakat dalam menentukan proses dan isi program dan kebijakan (*coproducing*) (Quick and Feldman 2011, Moynihan 2003, Kweit 2007). Pelibatan semua pihak (inklusi) memberikan legitimasi terhadap proyek, proses dan hasil proyek yang penting untuk mencapai dampak yang lebih luas dan adil serta keberlanjutan proyek secara jangka panjang (Quick and Feldman 2011, Pascual, Phelps et al. 2014, Loft, Tjajadi et al. 2016). Kami mengkaji bagaimana desain dan pelaksanaan program pembangunan dapat didorong dari partisipasi ke inklusi menggunakan tiga langkah yang diadaptasi dari Quick and Feldman (2011):

Langkah 1: Menggunakan bermacam cara untuk memperoleh informasi (*engaging multiple ways of knowing*)

Praktik komunikasi yang hanya melalui hierarki pemerintahan berpotensi *elit capture* (hanya menguntungkan sekelompok kecil orang) dan menghambat pemahaman yang menyeluruh terhadap informasi baru. Anggapan bahwa elit desa secara otomatis akan menyampaikan informasi yang mereka terima ke seluruh masyarakat tidak selalu terjadi. Elit desa memiliki kekuasaan untuk memilah dan memilih informasi apa disampaikan kepada siapa.

Lebih lanjut, kesempatan memperoleh informasi teknis dan non-teknis yang menyeluruh terkait pelaksanaan GNRHL, penyuluhan pertanian, dan pembukaan kebun kelapa

sawit seringkali terbatas pada kunjungan lapangan penyuluh. Meskipun ada kunjungan, informasi yang disampaikan seringkali susah dimengerti masyarakat awam dan tanpa ada tindak lanjut. Penyuluh pertanian tidak selalu memiliki pengetahuan yang memadai tentang kondisi lokal atau praktik yang diperlukan untuk memelihara jenis pohon atau tanaman pertanian yang dipromosikan. Para penyuluh juga terbatas dalam hal waktu dan anggaran, dan sering kali ketika berkunjung ke desa hanya bertemu kepala desa.

Dalam konteks rumah panjang sebagai institusi sosial, ada berbagai cara untuk memperoleh informasi. Sebagian besar pertemuan di rumah panjang terjadi di *ruai* (ruang pertemuan terbuka di rumah panjang) sehingga dapat dihadiri banyak orang. Disamping itu, pertukaran informasi secara informal juga terjadi pada ranah publik seperti ketika menugal di ladang ataupun mencuci/mandi di sungai. Namun, pertukaran informasi di ranah informal cenderung rawan distorsi dengan banyaknya sumber yang mungkin menyalahartikan makna informasi yang diduplikasinya.

Karena itu perlu ada lebih dari satu sumber dan saluran untuk memperoleh informasi sehingga seluruh pihak terkait dapat memperoleh pemahaman yang menyeluruh tentang konsep dan teknis program.

Langkah 2: Terlibat bersama-sama dalam menentukan proses pengambilan keputusan dan isi keputusan (*coproduced process and content of decision making*)

Semua pihak, baik pelaksana proyek (pemerintah, perusahaan swasta) dan anggota masyarakat lokal, perlu terlibat dalam menentukan proses pengambilan keputusan dan isi keputusan. Keterlibatan ini dimulai dari awal ketika menjajaki berbagai pilihan yang ada, perencanaan, sampai ke tahap pelaksanaan. Secara tradisi, pengambilan keputusan dalam masyarakat Dayak Iban dan Embaloh dilakukan secara mufakat (Freeman 1981, Wadley 1997). Dalam praktiknya, kesepakatan, terkait perencanaan ataupun implementasi program, seringkali dibuat di luar forum musyawarah warga oleh elit desa dan adat yang dianggap lebih tahu. Misalnya negosiasi sawit dilakukan lewat adat dengan pemerintah desa menjadi saksi.

Meskipun masyarakat berhak untuk menolak, mereka cenderung menerima semua proyek pemerintah karena khawatir bantuan pemerintah akan berhenti jika mereka mengekspresikan ketidaksetujuan/protes. Mekanisme kontrol atau prosedur keluhan yang ada secara tradisional tidak diberlakukan di ranah formal pemerintah.

Langkah 3: Mempertahankan keterbukaan (*sustained temporal openness*)

Keterbukaan terhadap hal baru dan kemungkinan perubahan dalam tahap perencanaan dan pelaksanaan program perlu



Kampung dan jalan. Foto oleh Moira Moeliono.

didorong secara terus-menerus. Proses ini termasuk menghimpun berbagai kritik dari tahapan sebelumnya, yang belum terlaksana karena keterbatasan waktu dan ruang gerak, dan menggunakannya sebagai masukan untuk membuat rencana ke depan.

'Partisipasi nominal' dalam kelompok memberikan peluang untuk mendorong keterbukaan dan saling berbagi informasi antara berbagai pihak secara terus-menerus (*temporal openness*). Namun, keberlanjutan dan kohesi kelompok masih menjadi kendala karena kecenderungan masyarakat bekerja sendiri-sendiri di luar kelompok, seperti yang terjadi setelah distribusi bibit dilakukan dalam program GNRHL. Selama tahun pertama, ketika petugas secara berkala mengunjungi lokasi penanaman, kegiatan akan tetap berjalan. Setelah 'proyek' selesai dan tidak ada tindak lanjut dari petugas teknis Dinas Kehutanan dan Perkebunan, kegiatan di masyarakat pun berhenti.

Kesimpulan

Temuan lapangan menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada umumnya sekadar normatif, pasif dan kadang-kadang konsultatif. Ketika masyarakat secara langsung ataupun lewat perwakilan berhubungan dengan institusi pemerintah di jenjang yang lebih tinggi, partisipasi cenderung bersifat pasif ataupun konsultatif. Dinamika internal kelompok masyarakat,

sebaliknya, cenderung bersifat interaktif di mana masyarakat bisa memberikan usulan dan mengubah atau mempengaruhi keputusan yang diambil.

Upaya mencapai pembangunan yang berkelanjutan, merata dan berpihak pada kelompok marginal memerlukan partisipasi masyarakat yang inklusif. Proses ini dapat dilakukan dengan menggunakan atau mengadaptasi institusi sosial yang ada seperti pertemuan terbuka di ruai rumah panjang atau kegiatan kolektif masyarakat (seperti berladang) untuk mendorong pertukaran informasi. Langkah lainnya adalah memastikan adanya mekanisme atau forum terbuka bagi masyarakat untuk mengekspresikan ketidaksetujuan terhadap kegiatan, program atau kebijakan yang ada. Forum terbuka ini juga memungkinkan proses umpan balik, di mana perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan diadaptasi dan diarahkan bersama-sama masyarakat. Inklusi dalam pembangunan merupakan suatu konsep yang perlu diterjemahkan oleh masyarakat di mana proses tersebut berlangsung. Ini merupakan proses pembelajaran terus-menerus di mana ruang pembelajarannya adalah masyarakat itu sendiri, dan instrumen pembelajarannya adalah institusi (aturan, praktik, tradisi dan budaya) yang ada dan terbuka untuk digunakan, diadaptasi, atau diciptakan ulang oleh masyarakat yang bersangkutan. Dengan begitu, barulah pembangunan membawa perubahan sosial dan pemberdayaan.

Ucapan terima kasih

Publikasi ini merupakan bagian dari penelitian yang dilakukan oleh CIFOR di bawah program kerja sama ASEAN-Swiss tentang Perhutanan Sosial dan Perubahan Iklim (ASFCC). Kami ingin mengucapkan terima kasih kepada *Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC) yang mendanai penelitian ini dan kepada mitra lokal Riak Bumi untuk dukungan dan kerjasama selama penelitian di lapangan. Kami berterima kasih kepada masyarakat di empat desa penelitian di Kapuas Hulu yang sudah menampung, membantu dan terlibat dalam penelitian ini. Kami juga berterima kasih kepada kedua peninjau yang telah memberikan komentar kritis dan masukan berharga pada versi awal dari publikasi ini. Penelitian ini didukung oleh Dana Bantuan CGIAR. Daftar pemberi dana bisa dilihat dalam tautan ini: www.cgiar.org/about-us/our-funders.

Referensi

- Agarwal, B. 2001. Participatory exclusions, community forestry, and gender: An analysis for South Asia and a conceptual framework. *World development* 29(10): 1623-1648.
- Biggs, S. 1995. Participatory technology development: a critique of the new orthodoxy. *AVOCADO series* 6(95): 1-10.
- Cleaver, F. 1999. Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development. *Journal of international development* 11(4): 597.
- Dasgupta, A. dan V. A. Beard 2007. Community driven development, collective action and elite capture in Indonesia. *Development and change* 38(2): 229-249.
- Fraser, E. D., A. J. Dougill, W. E. Mabee, M. Reed dan P. McAlpine 2006. Bottom up and top down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of environmental management* 78(2): 114-127.
- Freeman, D. 1981. *Some reflections on the nature of Iban society*, Department of Anthropology, Research School of Pacific Studies, Australian National University.
- Giddens, A. 1984. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*, Univ of California Press.
- Goebel, A. 1998. Process, perception and power: Notes from 'participatory' research in a Zimbabwean resettlement area. *Development and Change* 29(2): 277-305.
- Li, T. M. 2002. Engaging simplifications: community-based resource management, market processes and state agendas in upland Southeast Asia. *World development* 30(2): 265-283.
- Loft, L., J. S. Tjajadi, P. T. Thuy dan G. Y. Wong 2016. *Being equitable is not always fair: An assessment of PFES implementation in Dien Bien, Vietnam*, CIFOR.
- Long, N. 1990. From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*: 3-24.
- Mirghani, M. dan H. Savenije 1995. Incorporation of people's participation in planning and implementation of water resources projects. *Physics and Chemistry of the Earth* 20(3): 229-236.
- Mosse, D. 2001. People's knowledge, participation and patronage: Operations and representations in rural development. *Participation: The new tyranny*: 16-35.
- Oakley, P. 1991. *Projects with people: The practice of participation in rural development*, International Labour Organization.
- Pascual, U., J. Phelps, E. Garmendia, K. Brown, E. Corbera, A. Martin, E. Gomez-Baggethun dan R. Muradian 2014. Social equity matters in payments for ecosystem services. *Bioscience*: biu146.
- Quick, K. S. dan M. S. Feldman 2011. Distinguishing participation and inclusion. *Journal of Planning Education and Research* 31(3): 272-290.
- Siregar, A. N. dan T. R. Saridewi 2010. Hubungan antara motivasi dan budaya kerja dengan kinerja penyuluh pertanian di Kabupaten Subang, Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Penyuluhan Pertanian Vol* 5(1).
- Wadley, R. L. 1997. Circular labor migration and subsistence agriculture: a case of the Iban in West Kalimantan, Indonesia.



**PROGRAM
PENELITIAN PADA
Hutan, Pohon dan
Wanatani**

Penelitian ini dilaksanakan oleh CIFOR sebagai bagian dari Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (FTA). Program kolaboratif ini bertujuan untuk meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan hutan, wanatani, dan sumber daya genetik pohon yang mencakup lanskap dari hutan sampai ke lahan budidaya. CIFOR memimpin FTA melalui kemitraan dengan Bioversity International, CATIE, CIRAD INBAR, Tropenbos International dan World Agroforestry Centre.



Fund



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



cifor.org | blog.cifor.org

cifor.org/asfcc



Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

CIFOR meningkatkan kesejahteraan manusia, kesetaraan dan integritas lingkungan dengan melakukan penelitian inovatif, mengembangkan kapasitas para mitra dan terlibat secara aktif dalam dialog dengan semua pemangku kepentingan untuk memberi masukan terhadap berbagai kebijakan dan praktik yang memengaruhi hutan dan masyarakat. CIFOR merupakan bagian dari Pusat Penelitian CGIAR, dan memimpin Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (FTA). Kantor pusat kami berada di Bogor, Indonesia, dengan kantor wilayah di Nairobi, Kenya, Yaounde, Kamerun, dan Lima, Peru.

