

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
 "RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"
 Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
 dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh

Partisipasi *Volunteer* dalam Pembangunan Masyarakat: Pelajaran dari Kader Pembangunan Manusia dalam Kolaborasi Penurunan Stunting

Endah Tri Anomsari

Politeknik STIA LAN Bandung

e-mail : endah.anomsari@poltek.stialanbandung.ac.id

Abstrak

Partisipasi masyarakat telah lama menjadi bagian penting dalam proses pembangunan karena memberikan pengetahuan dan kearifan lokal serta menyalurkan aspirasi warga. Partisipasi dalam pembangunan pun gencar didorong oleh pemerintah, seperti melalui perencanaan partisipatif dan *volunteering*. Dalam kasus kolaborasi penurunan stunting di Indonesia, *volunteering* pun dilakukan, yaitu dengan adanya sebagian anggota masyarakat yang ditunjuk menjadi kader pembangunan manusia. Artikel ini merupakan telaah tentang partisipasi *volunteer* atau tenaga sukarela pada program pembangunan, berkaca dari studi kader pembangunan manusia dalam menurunkan angka stunting secara kolaboratif.

Kata Kunci: partisipasi; partisipasi masyarakat; *volunteering*; pembangunan masyarakat

Volunteer's Participation in Community Development: Learning from Human Development Cadre in Collaboration of Stunting Reduction

Abstract

Community participation has long been an important part of development process as it gives local knowledge and wisdom and accommodates public aspirations. Participation is strongly encouraged by the government, such as through participatory planning and volunteering. In the case of collaboration to address stunting in Indonesia, volunteering is undertaken as there are community members who are appointed as human development cadre. This article is an analysis about the volunteers' participation in development program, reflected through the experience of human development cadre in addressing stunting prevalence collaboratively.

Keywords: participation; community participation; *volunteering*; community development

A. PENDAHULUAN

Salah satu bentuk partisipasi dalam program pembangunan di Indonesia adalah *volunteering* atau tindakan sukarela. Salah satu program yang memiliki sistem kaderisasi seperti ini di Indonesia saat ini adalah aksi konvergensi, yaitu strategi penurunan stunting dengan cara kolaborasi lintas sektor dalam pemerintahan daerah. Kaderisasi seperti ini dalam program pembangunan bukanlah hal baru. Sebelumnya, pemerintah Indonesia juga telah mendorong adanya kader pemberdayaan masyarakat desa dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).

Dalam konvergensi stunting, *volunteer* yang terlibat disebut sebagai Kader Pembangunan Manusia (KPM).

Penurunan stunting merupakan salah satu isu penting yang ada di Indonesia. Stunting sendiri merupakan kondisi anak-anak di bawah lima tahun (balita) yang memiliki tubuh pendek atau sangat pendek berdasarkan usianya, diukur dengan indeks tinggi badan *World Health Organization* (WHO, 2015). Di Indonesia, persentase balita pendek dan sangat pendek pada tahun 2018 adalah 19,3% dan 11,5% (BPS, 2018). Jika ditambahkan, jumlah tersebut lebih tinggi

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

dari target WHO untuk menurunkan prevalensi stunting menjadi di bawah 20%. Stunting merupakan kondisi gizi kronis dan dapat berdampak bukan hanya kepada pertumbuhan balita, tetapi juga dapat membawa dampak negatif terhadap masa depan mereka, seperti dalam hal risiko kematian dan penyakit tidak menular, kemampuan kognitif, dan produktivitas (WHO, 2015). Mengingat tingginya angka prevalensi dan dampak stunting yang berbahaya bagi kesehatan dan kesejahteraan masyarakat, masalah ini pun gencar diselesaikan salah satunya melalui aksi konvergensi.

Dalam aksi konvergensi, terdapat delapan aksi yang melibatkan beberapa satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di level kabupaten/kota. Aksi konvergensi merupakan upaya terintegrasi dari proses perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring terkait dengan kegiatan lintas sektor, terutama dalam kegiatan yang terkait penurunan stunting. Selain SKPD, aktor penting dalam aksi tersebut adalah masyarakat, terutama dari pemerintahan desa dan mereka yang terpilih sebagai KPM. Perencanaan Kegiatan (Aksi 2), Rembuk Stunting (Aksi 3), dan Pembinaan KPM (Aksi 5) bahkan secara spesifik menekankan akan pentingnya partisipasi masyarakat dan para KPM. Berdasarkan peran KPM dalam aksi konvergensi penurunan stunting, artikel ini merupakan analisis atas peran, tantangan, dan peluang *volunteering* sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan desa.

B. PEMBAHASAN

Konseptualisasi Partisipasi dan *Volunteering*

Partisipasi masyarakat bukan hanya terwujud melalui hak legal formal seperti pemilihan umum (*voting*), tetapi juga dalam menggerakkan pembangunan. Pada tahun 1980-an, partisipasi sudah menjadi bagian dari program pembangunan terutama terkait dengan implementasi program (Hickey dan Mohan, 2005). Pada dekade setelahnya, partisipasi dianggap sebagai bagian dari kewarganegaraan (*citizenship*) sehingga partisipasi dipandang sebagai warga negara. Pandangan ini sejalan dengan semangat demokratisasi yang muncul di Indonesia di penghujung dekade tersebut, apalagi

setelah reformasi politik di Indonesia pada tahun 1998 diikuti oleh kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Partisipasi masyarakat juga masuk ke dalam tata kelola pemerintahan dan proses pembangunan.

Partisipasi sendiri memiliki spektrum yang luas, mulai dari partisipasi palsu sampai partisipasi yang menunjukkan adanya kontrol masyarakat (Gaventa dan Cornwall, 2001). Arnstein (1969) menyajikan sebuah 'tangga partisipasi' yang menjelaskan level partisipasi, dari derajat ketiadaan partisipasi, derajat tokenisme, dan derajat kontrol warga negara. Pada derajat nonpartisipasi terdapat level manipulasi dan terapi, ketika warga negara tidak dapat melakukan partisipasi dan keputusan diambil oleh pemegang kekuasaan. Pada derajat tokenisme, terdapat level pemberitahuan, konsultasi, dan konsultasi/*placation*. Pada derajat ini, partisipasi yang dilakukan baru sebatas formalitas sehingga aspirasi masyarakat tidak terakomodasi dengan baik. Pemegang kekuasaan hanya melakukan partisipasi untuk melegitimasi agenda mereka. Sementara derajat yang tertinggi menurut Arnstein meliputi level kerjasama, kekuasaan yang didelegasikan, dan kontrol warga negara. Pada derajat ini, warga negara dapat bertindak sebagai mitra dan bahkan mengontrol pengambilan keputusan dan manajemen urusan publik.

Sementara itu, White (1996) membagi partisipasi ke dalam empat bentuk, yaitu: partisipasi nominal, instrumental, representatif, dan transformatif. Partisipasi nominal hanya dilakukan oleh pemegang kekuasaan untuk melegitimasi program, sementara partisipasi instrumental memandang partisipasi masyarakat sebagai cara untuk mencapai tujuan program pembangunan. Partisipasi representatif, sesuai namanya, merupakan partisipasi melalui perwakilan atau representasi masyarakat dan umumnya dilakukan oleh pemegang kekuasaan untuk memastikan keberlanjutan program. Partisipasi transformatif merupakan partisipasi yang membawa perubahan terhadap struktur dan pranata yang menyebabkan adanya marjinalisasi dan kemiskinan. Partisipasi transformatif ini didukung dengan tingginya peran masyarakat dalam proses pembangunan dan seringkali terkait

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

dengan perjuangan kekuasaan (*power struggle*) untuk mendapatkan kekuasaan warga negara, di antaranya dapat melalui tindakan aktivisme (*activism*).

Sementara dari sisi praktis, salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah adanya *volunteering* atau tindakan sukarela. Namun, berbeda dengan aktivisme, *volunteering* dalam program pembangunan seringkali didorong oleh negara melalui sistem kader atau anggota masyarakat yang dipilih sebagai pihak yang berperan aktif dalam suatu program. Kader dalam program pembangunan yang dibuat oleh pemerintah merupakan contoh *volunteer*. Sejak 1980-an, *volunteering* dalam pembangunan merupakan ekspresi partisipasi masyarakat dan dilakukan dengan prinsip kemitraan (Thompson et al, 2020). Para kader merupakan jembatan yang berada di antara negara dan masyarakat (Jakimow, 2018). Adanya kader ini penting karena dapat membantu masyarakat dalam mengakses informasi dan pelayanan pemerintah, terutama di Indonesia yang hubungan negara dan masyarakatnya masih kental dengan hubungan personal (Berenschot dan van Klinken, 2018).

Kader Pembangunan Manusia dan Aksi Konvergensi Penurunan Stunting

Kader Pembangunan Manusia (KPM) merupakan sebutan bagi perwakilan warga masyarakat yang ditugaskan sebagai kader dalam kolaborasi penurunan stunting yang dikenal dengan nama aksi konvergensi. KPM dipilih berdasarkan kepedulian dan kesediaan mereka untuk mededikasikan diri untuk berperan secara aktif dalam pembangunan manusia, khususnya dalam melakukan fasilitasi dan monitoring aksi konvergensi penurunan stunting (Buku Saku KPM, 2018). Selain itu, KPM juga perlu mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses manajemen program penurunan stunting dan berkoordinasi dengan aktor lain seperti bidan desa, petugas Puskesmas, guru PAUD, dan lembaga desa. Ini menunjukkan bahwa KPM sebagai *volunteer* bekerja secara aktif bukan hanya dalam manajemen program, tetapi juga sebagai penghubung antara masyarakat dan aktor lain dalam penurunan stunting.

Berdasarkan Buku Saku KPM (2018), terdapat beberapa uraian tugas yang merefleksikan peran KPM sebagai pelaksana dan fasilitator penurunan stunting. Tugas tersebut meliputi: (1) melakukan pemetaan sosial dan pendataan Hari Pertama Kehidupan (HPK); (2) melakukan *focus group discussion* terkait dengan rencana program penurunan stunting yang akan dilaksanakan di desa; (3) melakukan rembuk desa bersama aktor-aktor penurunan stunting lain untuk menghasilkan suatu rencana program dan komitmen bersama; (4) terlibat dalam implementasi program atau kegiatan konvergensi *stunting*; (5) melakukan monitoring pelaksanaan program; dan (6) terlibat dalam perencanaan kegiatan stunting menggunakan anggaran dari APBDes.

Dari uraian tugas KPM dalam enam kegiatan tersebut, terlihat bahwa peran KPM cukup penting dalam aksi konvergensi. Meskipun mereka merupakan *volunteer*, tugas yang diberikan kepada KPM cukup menyeluruh, mulai dari perencanaan sampai implementasi dan monitoring program. Dalam praktiknya, optimalisasi peran tersebut tidaklah mudah karena adanya paling tidak dua tantangan utama.

Pertama, tantangan tersebut adalah besarnya tugas dan tanggung jawab KPM. Guna melaksanakan tugas tersebut, dibutuhkan adanya komitmen besar dari para KPM. Meskipun para *volunteer* terlibat dalam berbagai kegiatan berdasarkan rasa peduli, mereka juga memiliki kebutuhan hidup dan tanggung jawab lain yang harus dilaksanakan. Ini yang membuat para KPM tidak bisa bekerja penuh waktu dalam proses aksi konvergensi. Selain itu, banyak KPM juga menjadi kader atau pengurus program pemerintah atau lembaga desa lainnya. Ini menambah beban kerja mereka. Sementara itu, insentif yang mereka dapatkan tidak ada atau sangat sedikit, tergantung pada kebijakan dari pemerintahan desa terkait penggunaan APBDes atau dana desa. Insentif tersebut tidak dapat menutupi seluruh biaya yang dikeluarkan oleh KPM untuk melakukan fasilitasi dan berbagai kegiatan penurunan stunting. Akibatnya, selain secara sukarela memberikan tenaga, waktu, dan pikiran, KPM juga perlu mengeluarkan biaya untuk melaksanakan tugasnya.

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

Kedua, meskipun tugas dan tanggung jawab yang lebih seperti pengelola program, KPM bukanlah bagian dari pemerintah, sehingga mereka tetap mengalami kesulitan untuk melakukan perubahan terhadap agenda yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Aksi konvergensi pada praktiknya masih kental dengan implementasi agenda pemerintah. Ini terjadi karena kolaborasi belum berjalan dengan optimal, dengan banyak kegiatan baru sebatas pada koordinasi. Menurut Gulati *et al.* (2012), koordinasi merupakan salah satu bagian saja dari kolaborasi, sementara menurut McNamara (2012), koordinasi merupakan tahapan sebelum suatu interaksi berjalan semakin intensif membentuk kolaborasi. Merujuk pada kedua konsep tersebut, aksi konvergensi yang baru sebatas koordinasi belum dapat dikatakan telah menjadi kolaborasi yang diinginkan. Peran aktor lain dalam aksi konvergensi masih terbatas, dengan dominasi masih berada di tangan SKPD yang terlibat. Partisipasi KPM dalam aksi konvergensi belum menunjukkan adanya kontrol masyarakat (*citizen control*) atau partisipasi transformatif sebagaimana dalam konsep partisipasi Arstein (1969) dan White (1996). Kesulitan menaikkan level partisipasi ini juga disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan pemahaman KPM akan aksi konvergensi, terutama jika dibandingkan dengan aparatur pemerintah sebagai pihak yang memegang kekuasaan dalam aksi tersebut.

Dengan level partisipasi yang masih lemah, KPM pun lebih banyak menjadi 'petugas lapangan' yang bertanggung jawab untuk melakukan urusan pemerintah. Ini berpotensi membawa konsekuensi negatif tersendiri. Peran KPM yang lebih mirip sebagai perpanjangan tangan pemerintah dapat membuat masyarakat desa melihat KPM sebagai bagian dari pemerintah. Permasalahan ini pernah dikaji secara etnografis oleh Jakimow (2018), khususnya tentang para kader PNPM di Medan. Para kader dipandang sebagai bagian dari pemerintah, meskipun sebenarnya mereka adalah anggota masyarakat itu sendiri. Meskipun KPM dalam penurunan stunting merupakan kader untuk program yang berbeda dari subjek kajian tersebut, posisi mereka dalam proses pembangunan masyarakat serupa dengan kader PNPM. Pandangan seperti ini

berpotensi muncul dalam aksi konvergensi dan dapat berdampak negatif, terutama jika ada rasa tidak percaya masyarakat terhadap pemerintah. Rasa tidak percaya tersebut dapat menjarak kepada para KPM yang oleh masyarakat dipandang perpanjangan tangan pemerintah, meskipun sebenarnya belum tentu demikian. Jika hal tersebut terjadi, fasilitasi dan ajakan KPM untuk mewujudkan hidup sehat dan meningkatkan kesehatan menjadi kurang diminati oleh masyarakat setempat.

Tantangan tersebut tentunya membuat peran KPM dalam aksi konvergensi menjadi kurang optimal. Hal ini cukup disayangkan karena *volunteering* dalam proses pembangunan masyarakat memiliki potensi kontribusi yang cukup besar. *Volunteering* bukan hanya secara kuantitatif menyediakan sumber daya manusia yang terlibat dalam implementasi program, tetapi juga dapat menjadi ruang bagi masyarakat untuk bernegosiasi dengan pemegang kekuasaan dan berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan. Jika dimanfaatkan dengan baik, kegiatan *volunteering* dalam program pembangunan dapat bertransformasi, dari yang mulanya sekadar ajakan pemerintah untuk ikut berpartisipasi menjadi ruang pergerakan untuk mewujudkan kontrol warga negara dan pembangunan yang berorientasi pada perubahan transformatif.

C. PENUTUP DAN REKOMENDASI

Volunteering merupakan salah satu bentuk partisipasi dan sudah lama menjadi bagian penting dalam proses pembangunan. Kegiatan tersebut berpotensi besar untuk membuka ruang partisipasi yang menunjukkan adanya kontrol masyarakat atas program pembangunan. Namun, berdasarkan pengalaman KPM dalam aksi konvergensi penurunan stunting, mewujudkan *volunteering* yang membawa derajat partisipasi lebih tinggi tidaklah mudah. KPM memiliki tugas dan tanggung jawab besar, tetapi tidak diiringi dengan dukungan yang memadai dari segi pembiayaan kegiatan. Aksi konvergensi yang belum sepenuhnya kolaboratif juga membuat peran KPM lebih banyak seperti 'petugas lapangan' daripada perwakilan masyarakat yang lebih vokal dalam proses kolaborasi. Apa yang dapat dilakukan untuk meningkatkan peran KPM

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

atau *volunteering* secara umum dalam proses pembangunan kolaboratif adalah perlunya adanya kebijakan desa untuk mendukung dan mengakomodasi pembiayaan kegiatan KPM. Hal ini dapat dilakukan dengan mengeluarkan peraturan desa dan alokasi dana desa. Selain itu, perlu adanya proses pemberdayaan KPM yang membentuk kapasitas, memperluas agensi, dan menyediakan peluang bagi KPM untuk menjadi agen perubahan yang secara aktif mewakili kepentingan masyarakat.

REFERENSI

- (2018) *Buku Saku Kader Pembangunan Manusia*, available at: <https://stunting.go.id/buku-saku-kader-pembangunan-manusia-kpm/>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2018) 'Persentase balita pendek dan sangat pendek (persen)'. Available at: https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data/0000/data/1325/sdgs_2/1
- Berenschot, W., & van Klinken, G. (2018). Informality and citizenship: the everyday state in Indonesia. *Citizenship Studies*, 22(2), 95-111. <https://doi.org/10.1080/13621025.2018.1445494>
- Cornwall, A., & Gaventa, J. (2001). From users to choosers to makers and shapers repositioning participation in social policy. In *IDS Working Paper 127: Vol. June* (No. 127; IDS Working Paper).
- Gulati, R., Wohlgezogen, F., & Zhelyazkov, P. (2012). The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances. *Academy of Management Annals*, 6(1), 531-583. <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.691646>
- Hickey, S., & Mohan, G. (2005). Relocating Participation within a Radical Politics of Development - Hickey - 2005 - Development and Change - Wiley Online Library. *Development and Change*, 36(2004), 237-262. <https://doi.org/10.1111/j.0012-155X.2005.00410.x>
- Jakimow, T. (2018). Volunteers' practices of care in community development as a model for citizenship in Medan, Indonesia. *Citizenship Studies*, 22(2), 145-159. <https://doi.org/10.1080/13621025.2018.1445491>
- McNamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*, 35(6), 389-401. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.655527>
- Thompson, S., Sparrow, K., Hall, J. & Chevis, N (2020) 'Volunteering for development: what does best practice look like?', *Development in Practice*, DOI: <https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1787351>
- White, S. C. (1996). Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation. *Development in Practice*, 6(1), 6-15. <https://doi.org/0961-4524/96/010006-10>
- World Health Organization (WHO) (2015) 'Stunting in a nutshell', available at: https://www.who.int/health-topics/malnutrition#tab=tab_1