

Drs. SUAIB, M.Si


PENERBIT ADAB

PEMBANGUNAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Editor:
Dr. Umar Nain, S.Sos.M.Si



Drs. Suaib, M.Si

**PEMBANGUNAN
DAN
PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT**

Editor:

Dr. Umar Nain, S.Sos.M.Si



PEMBANGUNAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Indramayu © 2023, Penerbit Adab

Penulis: Drs. Suaib, M.Si

Editor: Dr. Umar Nain, S.Sos. M.Si

Desain Cover: Nurul Musyafak

Layouter: Fitri Yanti

Diterbitkan oleh Penerbit Adab

CV. Adanu Abimata

Anggota IKAPI: 354/JBA/2020

Jl. Kristal Blok H2 Pabean Udik Indramayu Jawa Barat

Kode Pos 45219 Telp: 081221151025

Surel: penerbitadab@gmail.com

Web: <https://Penerbitadab.id>

Referensi | Non Fiksi | R/D

x + 262 hlm.; 15,5 x 23 cm

No. ISBN: 978-623-497-911-4

Cetakan Pertama, Juli 2023



Hak Cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, secara elektronik maupun mekanis termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainya tanpa izin tertulis dari penerbit.

All right reserved

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil Alamin, Puji syukur Kepada Tuhan Yang Maha Esa, Buku ini telah selesai disusun dalam waktu sesuai schedule yang telah ditentukan, meskipun dalam bentuk dan isi yang masih sangat sederhana.

Suatu Tantangan yang banyak didapatkan ketika harus menyelesaikan buku ini, hal itu disebabkan keterbatasan buku-buku literatur yang sangat dibutuhkan sebagai materi untuk bahan pendalaman, sebagaimana kajian ini membahas “ **Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat** “. Memang, hal yang tidak dapat dipungkiri, bahwa telah banyak buku yang membahas tentang hal Pembangunan dan Pemberdayaan, akan tetapi menemukan materi yang muatan pembahasannya tentu harus disesuaikan dengan materi bahan ajar dan buku literatur yang menjadi pedoman di lingkungan IPDN.

Meskipun demikian, malang tak dapat ditolak, Untung Tak dapat diraih dan ternyata akhirnya tersusun jumlah buku ini meskipun tentu membutuhkan koreksi dan kritikan para pembacanya untuk perbaikan dimasa yang akan datang.

Buku ini tersusun dalam lima Bab yang didalamnya memuat beberapa muatan materi antara lain, Konsep-konsep Pembangunan dan Pemberdayaan, kemudian berturut turut membahas betapa

pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dijelaskan bahwa pembangunan sangat membutuhkan peran serta masyarakat baik sebagai obyek maupun sebagai subyek pembangunan, akan tetapi tentu saja, apa yang bisa dikerjakan oleh masyarakat sendiri maka sebaiknya merekalah yang mengerjakannya, karena dia yang paling tahu apa yang harus dilakukan dan apa yang dibutuhkan didalam lingkungan masyarakat itu sendiri.

Tugas pemerintah adalah menghantarkan mereka dalam berbagai bidang fungsi pelayanan dan fungsi pengaturan yang dimilikinya, sehingga fungsi pemerintah dalam kerangka pemberdayaan dapat dilaksanakan melalui suatu keteguhan dalam *good will dan political will* yang dipahami persis oleh SDM aparat yang terlibat dalam pemikiran-pemikiran dan kegiatan pemberdayaan masyarakat melalui proses pemikiran pemberdayaan yang cerdas dan dapat dijalankan.

Bahwa Proses Pemberdayaan yang dimaksudkan hendaknya dimulai dari adanya "desire" atau keinginan dan komitmen serta saling kepercayaan, atau dengan kata lain "*Trust*" (kepercayaan) yang membentuk adanya saling percaya satu sama lain (*Confident*) sehingga akhirnya diharapkan melahirkan partisipasi yang didukung oleh lingkungan yang kondusif (*Credibility*), yang tentu saja kesemuanya harus diikuti oleh langkah evaluatif (*accountability*) dan langkah komunikatif (*Communication*) yang terbuka antar semua stakeholders yang terlibat.

Apa yang digambarkan diatas adalah bagian dari uraian-uraian dalam kajian buku literatur ini, kemudian pada paruh akhir (Bab V) kajian buku ini, tidak lupa melengkapi pemahaman tentang modal sosial yang dapat memberikan kontribusi keberdayaan masyarakat sehingga benar-benar pemerintah dapat mengaktualisasikan semua program pemberdayaan sebagai salah satu fungsi pemerintah yang harus dijalankan dengan baik.

Akhirnya kepada semua yang terlibat dalam membantu penulisan buku ini, penulis tidak lupa mengemukakan terima kasih yang sebanyak-banyaknya, terutama pimpinan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, mulai dari Rektor IPDN beserta semua jajarannya dan tak lupa kepada Direktur IPDN Kampus Regional Sulawesi Selatan serta jajarannya. Semoga Tuhan senantiasa memberikan kekuatan dan kesehatan, kepada kita semua, Amin.

Gowa, Januari 2023

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
BAB I RELASI ANTAR PEMBANGUNAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT	1
A. Konsepsi Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat	2
B. Masyarakat Dalam perspektif Pemberdayaan	7
C. Pendekatan-pendekatan Dalam Pemberdayaan Masyarakat.....	38
BAB II PEMBERDAYAAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT	57
DALAM PEMBANGUNAN.....	57
A. Partisipasi dan Implementasi Kebijakan	58
B. Pengembangan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Implementasi Kebijakan Publik	65
C. Konsep Partisipasi Masyarakat.	73
E. Membangun Rencana Partisipatif Untuk memberdayakan masyarakat	86
F. Partisipasi dan Pemberdayaan Untuk Organisasi Publik	101

BAB III	DIMENSI PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA DALAM PERSPEKTIF PEMBERDAYAAN MASYARAKAT	105
A.	Mengukur Kinerja SDM dalam Pemberdayaan Masyarakat	106
B.	Konsep Kebijakan Pelayanan Publik dalam era otonomi Daerah	122
C.	Pengelolaan Sumber Daya Lokal	132
D.	Alternatif Interpretasi Pembangunan Sumber Daya Manusia.....	145
BAB IV	MODEL-MODEL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT.....	155
A.	Pendekatan Terhadap Model Pemberdayaan	156
B.	Pemberdayaan Masyarakat Miskin	177
C.	Mensejahterakan Pekerja.....	194
D.	Kondisi Obyektif Dan Ketidakberdayaan Pekerja	196
E.	Upaya Pemberdayaan Pekerja.....	201
BAB V	MODAL SOSIAL DAN KEBERDAYAAN MASYARAKAT.....	213
A.	Konsep dan Aplikasi Modal Sosial	214
B.	Definisi Modal Sosial	215
C.	Jenis Modal Sosial	219
D.	Beberapa Perspektif Modal Sosial	223
E.	Modal Sosial, Negara Dan Kebijakan Publik	241
DAFTAR PUSTAKA		251
TENTANG PENULIS.....		261

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Tangga Partisipasi	84
Tabel 2.2	Tingkatan Partisipasi	85
Tabel 3.1	Perbandingan Karakteristik Tiga Paradigma Pembangunan	135
Tabel 3.2	Ciri-ciri Pendekatan Pengelolaan Sumber Daya Lokal Dan Pendekatan Top-Down, Blue Print	138
Tabel 3.3	Program Pembangunan yang Empowering Dan Dependency Creating	139
Tabel 4.1	Teori Neo Liberal dan Demokrasi Sosial Tentang Kemiskinan	165

DAFTAR GAMBAR

Gambar 5.1 MODAL SOSIAL DAN KEMAKMURAN	225
Gambar 5.2 Hubungan Antara Modal Sosial Bridging Dengan Kepemerintahan	243

RELASI ANTAR PEMBANGUNAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT



A. Konsepsi Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat

Jika membahas tentang Pembangunan dan pemerdayaan masyarakat, memang kedua kosa kata memiliki persinggungan yang hampir sama, akan tetapi tetap memiliki perbedaan dalam pemaknaan. Dari sisi lahirnya, konsep "pemberdayaan" muncul mulai tahun 1990-an, sedangkan "pembangunan" sudah lebih tua yaitu pasca PD-II (tahun 1950-an). Maka, sebenarnya "pemberdayaan" merupakan suatu antitesis dari "pendekatan isme pembangunan" (developmentalism). Sebagaimana kita tahu, semenjak diimplementasikan, konsep pembangunan yang semakin bermakna sebagai modernisasi telah banyak menuai kritik, terutama dari paradigma "ketergantungan" pada era 1970-an, ketika disadari bahwa pembangunan telah gagal dalam memerangi kemiskinan dan tidak mampu memberi kesejahteraan kepada masyarakat banyak. padahal keduanya ada kesamaannya, dimana pembangunan ataupun pemberdayaan, merupakan suatu perubahan sosial secara sengaja atau berencana.

Dalam ilmu sosiologi pembangunan dikenal dua teori besar (grand theories) dalam hal bagaimana perubahan sosial berlangsung, sebagai penyebab perubahan, yaitu Max Weber yang memandang nilai-nilai sebagai pendorong perubahan, sedangkan Karl Marx berpendapat aspek materialistikal sebagai akar perubahan. Pada akhirnya, setiap perubahan selalu mengandung kedua aspek itu sekaligus. Pembangunan, secara sederhana dimaknai dengan implementasi program dan proyek yang merupakan crashed program. Antara pemberdayaan dan pembangunan berbeda secara diametral, mulai dari posisi paradigmatiknya, pendekatan, strategi, sampai kepada bentuk aksi-askinya di lapangan, bahkan dalam cara mengindikasikan keberhasilannya. Dalam teori Pembangunan, istilah itu sering dikacaukan dengan istilah yang lain misalnya istilah perkembangan, ataupun reformasi, meskipun ketiganya mempunyai persamaan yaitu adanya suatu perubahan. Dalam definisi yang lain antara lain Menurut Widodo, (2005:128) bahwa pembangunan

diartikan sebagai proses perubahan sosial yang direncanakan untuk menuju tataran kondisi kurang baik menjadi lebih baik, dan kondisi tidak ada menjadi ada, sementara itu reformasi dimaknai tidak sekedar berupaya untuk melakukan perubahan dari kondisi belum baik menjadi baik, dari tidak ada menjadi ada, namun lebih dari itu yakni berusaha melakukan perubahan dari kondisi yang sudah baik sekalipun untuk menuju tataran yang lebih baik. Jika demikian maka antara development dan reform hakikatnya sama yaitu melakukan perubahan.

Pembangunan adalah suatu konsep yang sarat dengan nilai (Value loaded) artinya pembangunan terkait dengan apa yang dianggap baik dan buruk menurut pengalaman sejarah suatu bangsa. karena itu pembangunan bersifat culture specific, Jika demikian pembangunan dapat didefinisikan berbeda dengan suatu negara lain, tergantung pada lingkungan dan budayanya, selain itu pembangunan juga bersifat time specific artinya Dalam suatu negara dimana pun, pembangunan dapat didefinisikan secara berbeda dalam kurun waktu yang berbeda.

Menurut Saul M Katz dalam Widodo (2005) bahwa pembangunan adalah *"Development is a major societal change from one state of national being to another, more valued, state, It involves a complex of mutually related economics social and political change"* bahwa pembangunan adalah pergeseran dari suatu kondisi nasional yang satu (one state of national being) menuju ke kondisi nasional yang dipandang lebih baik (more values), tetapi apa yang disebut more valued (lebih baik/lebih berharga) berbeda dari suatu negara ke negara yang lain. Sementara itu Pembangunan menurut Todaro dalam Widodo bahwa pembangunan adalah *"Development is multidimensional process involving the organization and reorientation of entire economic and social system. In addition to improvement of income and out put it typically involves radical, change in institutional, social and administrative structures as well as unpopular attitudes and, in many cases, event customs beliefs"* Pembangunan adalah

suatu proses multidimensional yang menyangkut reorganisasi dan reorientasi sistem ekonomi dan sistem sosial sebagai keseluruhan. Karena itu disamping peningkatan pendapatan dan out put maka pembangunan juga menyangkut perubahan radikal struktur kelembagaan, struktur sosial dan struktur administratif, perubahan sikap, adat kebiasaan dan kepercayaan.

Dengan menyandingkan dengan Istilah "Pemberdayaan", yang berasal dari kata *empowerment*, yang bermakna sebagai pemberian power atau kemampuan kepada pihak yang selama ini lemah atau dilemahkan secara politis dan struktural. Setidaknya ada tiga kata kuncinya dari kata Empowerment, yaitu: peran serta atau partisipasi, transparansi, dan demokrasi. Pemberdayaan mensyaratkan peran serta yang setara antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Dengan partisipasi yang penuh, dan dalam suasana yang demokratis, maka diharapkan akan terjadi alokasi-alokasi sumberdaya ekonomi, distribusi manfaat, dan akumulasi, sehingga dicapai peningkatan pendapatan dan kesejahteraan lapisan terbawah.

Dengan demikian menjadi mudah untuk memahami perbedaan "pemberdayaan" dan "pembangunan", atau lebih khususnya antara crash program dengan empowerment program adalah dengan memperbandingkannya secara diametral sebagai berikut: (1). Dari sisi aspek: konsep pembangunan merupakan crashed program yang bersifat jangka pendek, temporal, dan parsial; sedangkan pemberdayaan merupakan program berjangka menengah dan panjang, berkesinambungan, dan utuh. (2). Arus ide: dalam pembangunan, ide mengalir topdown, terutama dari pemerintah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan indikator evaluasi; sedangkan pada pemberdayaan bottom-up dimana masyarakat sebagai pelaku aktif mulai dari perencanaan, dan pihak luar hanya sebagai fasilitator. (3). Dalam pembagian dana: pada pembangunan semua dana dikuasai pelaksana dari luar; sedangkan pada pemberdayaan ada blok dana yang dapat digunakan sendiri oleh masyarakat. (4). Struktur kekuasaan yang terbentuk: pada pembangunan struktur didominasi

oleh pemerintah dan elite lokal; sedang pada pemberdayaan kekuasaan terdistribusi merata untuk seluruh lapisan, termasuk perempuan dan lapisan termiskin. Maka dalam Konteks Indonesia yang berada pada proses pembangunan yang berkelanjutan, maka berbagai strategi yang harus dijalankan mulai sejak rezim pemerintahan diawal kemerdekaan sampai saat ini, tentu memiliki konsep-konsep pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang selalu disesuaikan dengan dinamika perkembangan dan pengaruh lingkungan yang dipengaruhi pula oleh berbagai faktor-faktor, baik faktor internal dan faktor eksternal. Seperti kita saksikan bersama, Indonesia adalah merupakan daerah yang sangat luas dan angka kemiskinan masih sangat besar, persoalan-persoalan tersebut tentu terjadi karena ada penyebabnya yang dikarenakan oleh berbagai macam persoalan hal ini sudah melekat di tubuh rakyat Indonesia sejak di nyatakan merdeka, namun dengan perubahan-perubahan terjadi pemberdayaan masyarakat adalah sebuah hal yang harus ditingkatkan, agar kemerdekaan itu benar-benar terasa pada rakyat Indonesia umumnya.

Pemberdayaan masyarakat sebagai salah satu tema sentral dalam pembangunan masyarakat seharusnya diletakkan dan diorientasikan searah dan selangkah dengan paradigma baru pendekatan pembangunan. Paradigma pembangunan lama yang bersifat top-down perlu direorientasikan menuju pendekatan bottom-up yang menempatkan masyarakat atau petani di pedesaan sebagai pusat pembangunan atau oleh Chambers dalam Anholt (2001) sering dikenal dengan semboyan "put the farmers first".

Aspek penting dalam suatu program pemberdayaan masyarakat adalah program yang disusun sendiri oleh masyarakat, mampu menjawab kebutuhan dasar masyarakat, mendukung keterlibatan kaum miskin dan kelompok yang terpinggirkan lainnya, dibangun dari sumberdaya lokal, sensitif terhadap nilai-nilai budaya lokal, memperhatikan dampak lingkungan, tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terkait terlibat mencakup instansi

pemerintah, lembaga penelitian, perguruan tinggi, LSM (swasta dan pihak lainnya), serta dilaksanakan secara berkelanjutan.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa Pemberdayaan adalah suatu proses yang berjalan terus-menerus, maka untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam meningkatkan taraf hidupnya, upaya itu hanya bisa dilakukan dengan membangkitkan keberdayaan mereka, untuk memperbaiki kehidupan di atas kekuatan sendiri.

Asumsi dasar yang dipergunakan adalah bahwa setiap manusia mempunyai potensi dan daya, untuk mengembangkan dirinya menjadi lebih baik. Dengan demikian, pada dasarnya manusia itu bersifat aktif dalam upaya peningkatan keberdayaan dirinya. Dalam rangka pemberdayaan ini upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan serta akses ke dalam kemampuan sumber ekonomi seperti modal, keterampilan, teknologi, informasi dan lapangan kerja. Pemberdayaan ini menyangkut pembangunan sarana dan prasarana dasar, baik fisik maupun non fisik. Pemberdayaan diharapkan menjadi suatu kegiatan yang berkesinambungan, dinamis, secara sinergis mendorong keterlibatan semua potensi masyarakat yang ada secara partisipatif. Dengan cara ini akan memungkinkan terbentuknya masyarakat madani yang majemuk, penuh kesinambungan kewajiban dan hak, saling menghormati tanpa ada yang asing dalam komunitasnya.

Dalam makna yang lain dikemukakan bahwa Pemberdayaan sebagai sebuah konsep yang fokusnya adalah kekuasaan. maka pemberdayaan secara substansial merupakan proses memutus (*break down*) dari hubungan antara subjek dan objek. Proses ini mementingkan pengakuan subjek akan kemampuan atau daya yang dimiliki objek. Secara garis besar proses ini melihat pentingnya mengalirkan daya dari subjek ke objek. Hasil akhir dari pemberdayaan ini adalah beralihnya fungsi individu yang semula menjadi objek menjadi subjek (yang baru), sehingga relasi sosial yang nantinya

hanya akan dicirikan dengan relasi sosial antar subjek dengan subjek lain.

B. Masyarakat Dalam perspektif Pemberdayaan

Selanjutnya, keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat bersangkutan. Masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental, terdidik dan kuat inovatif, tentu memiliki keberdayaan tinggi. Keberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur yang memungkinkan masyarakat untuk bertahan (*survive*) dan dalam pengertian dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Keberdayaan masyarakat ini menjadi sumber dari apa yang dalam wawasan politik pada tingkat nasional disebut ketahanan nasional.

Masyarakat dalam istilah bahasa Inggris adalah *society* yang berasal dari kata Latin *socius* yang berarti (kawan). Istilah masyarakat berasal dari kata bahasa Arab *syaraka* yang berarti (ikut serta dan berpartisipasi). Masyarakat adalah sekumpulan manusia yang saling bergaul, dalam istilah ilmiah adalah saling berinteraksi. Suatu kesatuan manusia dapat mempunyai prasarana melalui warga-warganya dapat saling berinteraksi. Definisi lain, masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu, dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama. Kontinuitas merupakan kesatuan masyarakat yang memiliki keempat ciri yaitu: 1) Interaksi antar warga-warganya, 2).

Adat istiadat, 3) Kontinuitas waktu, 4) Rasa identitas kuat yang mengikat semua warga (Koentjaraningrat, 2009: 115-118).

Semua warga masyarakat merupakan manusia yang hidup bersama, hidup bersama dapat diartikan sama dengan hidup dalam suatu tatanan pergaulan dan keadaan ini akan tercipta apabila manusia melakukan hubungan, Mac Iver dan Page (dalam Soerjono Soekanto 2006: 22), memaparkan bahwa masyarakat adalah suatu

sistem dari kebiasaan, tata cara, dari wewenang dan kerja sama antara berbagai kelompok, penggolongan, dan pengawasan tingkah laku serta kebiasaan-kebiasaan manusia. Masyarakat merupakan suatu bentuk kehidupan bersama untuk jangka waktu yang cukup lama sehingga menghasilkan suatu adat istiadat, menurut Ralph Linton (Soerjono Soekanto, 2006) masyarakat merupakan setiap kelompok manusia yang telah hidup dan bekerja bersama cukup lama, sehingga mereka dapat mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas sedangkan masyarakat menurut Selo Soemardjan (dalam Soerjono Soekanto, 2006) adalah orang-orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan dan mereka mempunyai kesamaan wilayah, identitas, mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap, dan perasaan persatuan yang diikat oleh kesamaan. Menurut Emile Durkheim (Soleman B. Taneko, 1984: 11) bahwa masyarakat merupakan suatu kenyataan yang obyektif secara mandiri, bebas dari individu-individu yang merupakan anggota-anggotanya.

Masyarakat sebagai sekumpulan manusia didalamnya ada beberapa unsur yang terkandung didalamnya. Adapun unsur-unsur tersebut adalah:

1. Masyarakat merupakan manusia yang hidup bersama;
2. Bercampur untuk waktu yang cukup lama;
3. Mereka sadar bahwa mereka merupakan suatu kesatuan;
4. Mereka merupakan suatu sistem hidup bersama.

Menurut Emile Durkheim (dalam Djuretna Imam Muhni, 1994: 29-31) keseluruhan ilmu pengetahuan tentang masyarakat harus didasari pada prinsip-prinsip fundamental yaitu realitas sosial dan kenyataan sosial. Kenyataan sosial diartikan sebagai gejala kekuatan sosial didalam bermasyarakat. Masyarakat sebagai wadah yang paling sempurna bagi kehidupan bersama antar manusia. Hukum adat memandang masyarakat sebagai suatu jenis hidup bersama dimana manusia memandang sesamanya manusia sebagai tujuan bersama.

Sistem kehidupan bersama menimbulkan kebudayaan karena setiap anggota kelompok merasa dirinya terikat satu dengan yang lainnya (Soerjono Soekanto, 2006: 22). Beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan masyarakat memiliki arti ikut serta atau berpartisipasi, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *society*. Bisa dikatakan bahwa masyarakat adalah sekumpulan manusia yang berinteraksi dalam suatu hubungan sosial. Mereka mempunyai kesamaan budaya, wilayah, dan identitas, mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap, dan perasaan persatuan yang diikat oleh kesamaan. Maka dalam menetapkan kebijakan untuk proses pemberdayaan ini, masyarakat didampingi untuk membuat analisis masalah yang dihadapi, dibantu untuk menemukan alternatif solusi masalah, serta diperlihatkan strategi memanfaatkan berbagai kemampuan yang dimiliki. Menurut Ife pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. *Kekuasaan* di sini diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien dapat dibagi sekurang-kurang terdiri atas:

1. Pilihan-pilihan personal dan kesempatan hidup, kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal dan pekerjaan.
2. Pendefinisian kebutuhan, kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya.
3. Ide atau gagasan, kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan.
4. Lembaga-lembaga, kemampuan menjangkau, menggunakan dan memengaruhi pranata-pranata masyarakat seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan dan kesehatan.
5. Sumber-sumber, kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal dan kemasyarakatan.
6. Aktivitas ekonomi, kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi dan pertukaran barang serta jasa.

7. Reproduksi, kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Bahwa dalam proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. **Pertama**, proses pemberdayaan dengan kecenderungan primer menekankan pada proses pemberian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu yang bersangkutan menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. **Kedua**, proses pemberdayaan dengan kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Berkenaan dengan pemberdayaan, ada tiga power yang menguatkan kapasitas masyarakat. Adapun power tersebut adalah

1. *Power to* (kekuatan untuk) merupakan kemampuan seseorang untuk bertindak, rangkaian ide dari kemampuan.
2. *Power with* (kekuatan dengan) merupakan tindakan bersama, kemampuan untuk bertindak bersama. Dasarnya saling mendukung, solidaritas dan kerjasama. Power with dapat membantu membangun jembatan dengan menarik perbedaan jarak untuk mengubah atau mengurangi konflik sosial dan memper-timbangkan keadilan relasi.
3. *Power within* (kekuatan di dalam) merupakan harga diri dan martabat individu atau bersama. Power within ini merupakan kekuatan untuk membayangkan dan membuat harapan. Sehingga di dalamnya berupa niat, kemauan, kesabaran, semangat, dan kesadaran.

Memberdayakan masyarakat merupakan memampukan dan memandirikan masyarakat. Dalam kerangka pemikiran tersebut Suprayogi (2011: 181) menjelaskan upaya memberdayakan masyarakat dapat ditempuh melalui 3 (tiga) jurusan:

1. *Enabling*, yaitu menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu dengan cara mendorong (*encourage*), memotivasi dan membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
2. *Empowering*, yaitu meningkatkan kapasitas dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata seperti penyediaan berbagai masukan (*input*) serta pembukaan akses kepada berbagai peluang yang dapat membuat masyarakat menjadi makin berdaya.
3. *Protecting*, yaitu melindungi kepentingan dengan mengembangkan sistem perlindungan bagi masyarakat yang menjadi subyek pengembangan. proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangan berdayaan dalam menghadapi yang kuat. Melindungi dalam hal ini dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Edi Suharto (1998:220) menjelaskan pemberdayaan dapat dilakukan melalui tiga pendekatan yaitu
 - a). Pendekatan mikro. Pemberdayaan dilakukan terhadap individu melalui bimbingan, konseling, *crisis intervention*. Tujuan utamanya adalah membimbing atau melatih individu dalam menjalankan tugas-tugas kesehariannya. Model ini sering disebut sebagai pendekatan yang berpusat pada tugas (*task centered approach*).

- b). Pendekatan *mezzo*. Pemberdayaan dilakukan terhadap kelompok masyarakat, pemberdayaan dilakukan dengan menggunakan pendekatan kelompok sebagai media intervensi. Pendidikan, pelatihan, dinamika kelompok biasanya digunakan sebagai strategi dalam meningkatkan kesadaran, pengetahuan, keterampilan serta sikap-sikap kelompok agar memiliki kemampuan memecahkan permasalahan yang dihadapi.
- c). Pendekatan makro. Pendekatan ini sering disebut dengan strategi sistem pasar (*large-system strategy*), karena sasaran perubahan diarahkan pada sistem lingkungan yang luas. Perumusan kebijakan, perencanaan sosial, kampanye, aksi sosial, pengorganisasian dan pengembangann masyarakat adalah beberapa strategi dalam pendekatan ini.

❖ **Pembangunan Berbasis Pemberdayaan**

Selanjutnya bagaimana melihat konsepsi pembangunan itu sendiri yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat. Para ahli selalu menggunakan pendekatan pembangunan yang dikaitkan dengan pemberdayaan masyarakat, dengan melihat gejala-gejala umum yang terjadi pada suatu negara, terutama pada negara-negara yang sedang berkembang seperti halnya di Indonesia. Mardikanto memandang bahwa sepertinya persoalan kemiskinan adalah merupakan gejala umum diseluruh dunia, karena itulah pemberantasan kemiskinan dimasukkan sebagai agenda pertama dari delapan agenda Millenium development goals (MDG'S) 1990-2015 (Mardikanto, 2012:25).

Sedangkan Pembangunan berbasis pemberdayaan menurut Riant Nugroho (2001:379) adalah "pembangunan dengan konsep inti bahwa pembangunan itu sebaiknya dilakukan sendiri oleh rakyat. Caranya adalah memberi kekuatan pada rakyat bukan cara kasihan, namun melihat kekuatannya itu dan dikembangkan

kompetensinya untuk membangun dirinya sendiri". Pembangunan berbasis pemberdayaan dalam pengertian lain disebut juga pembangunan berakar kerakyatan, Sedangkan inti dari pembangunan kerakyatan adalah strategi pemberdayaan masyarakat, seperti yang dijelaskan oleh Kartasasmita (1996:141) bahwa "upaya yang dilakukan harus diarahkan pada akar persoalannya, yaitu peningkatan kemampuan rakyat. Bagian dalam masyarakat yang harus ditingkatkan kemampuannya dengan mengembangkan dan mendinamisasikan potensinya, dengan kata lain memberdayakannya". Diharapkan dengan adanya kebijakan pembangunan yang berakar kerakyatan ini potensi yang dimiliki masyarakat akan berkembang dan meningkat produktifitasnya. Dengan demikian masyarakat dan lingkungannya dapat mampu secara partisipatif menghasilkan dan menumbuhkan nilai dalam pembangunan.

Peningkatan peran dan terangkatnya potensi masyarakat selain menumbuhkan dan menghasilkan secara materiil saja, akan tetapi juga harkat, martabat, rasa percaya diri, dan harga dirinya. Seperti yang dikemukakan oleh Moeljarto dalam Tjahya Supriatna (1997:114) "Partisipasi menimbulkan harga diri atau kesempatan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat". Pengertian lain tentang pembangunan berbasis sumberdaya lokal adalah pembangunan partisipatif, seperti yang disampaikan Sumodiningrat (1999:223) "model pembangunan partisipatif mengutamakan pembangunan yang dikelola langsung oleh masyarakat lokal, khususnya di pedesaan, dalam wadah musyawarah pembangunan di tingkat kecamatan (atau dalam suatu area cluster). Model pembangunan partisipatif menekankan upaya pengembangan masyarakat dalam pemberdayaan masyarakat".

Pembangunan berbasis sumber daya lokal dan pemberdayaan dalam prakteknya menempatkan titik pangkal pembangunan pada "level bawah" bukan pada "level atas", kemudian pada

penerapannya bervariasi sesuai potensi dan karakteristik daerah masing-masing, Pendekatan pemberdayaan yang berpusat pada manusia (*people centered development*) ini kemudian melandasi wawasan pengelolaan sumberdaya lokal (*community-based resources management*), yang merupakan mekanisme perencanaan *people centered development* yang menekankan pada teknologi pembelajaran sosial (*social learning*) dan strategi perumusan proyek.

Adapun tujuan yang ingin dicapai adalah untuk meningkatkan ke mampuan masyarakat dalam mengaktualisasikan dirinya (*empowerment*) dalam kaitan ini, Moeljarto (1999) dalam Ary Wahyono (2001:9) terdapat pokok-pokok pikiran yang menjadi ciri-ciri pembangunan berbasis pemberdayaan adalah:

- 1).Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat dibuat di tingkat lokal oleh warga masyarakat yang diakui perannya sebagai partisipan dalam proses pengambilan keputusan.
- 2) .Fokus utama pengelolaan sumberdaya lokal adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin dalam mengarahkan dan mengatasi aset-aset yang ada dalam masyarakat setempat.
- 3).Toleransi yang besar terhadap adanya variasi, dan karenanya mengakui makna pilihan nilai individual dan mengakui prose pengambilan keputusan yang desentralistis.
- 4).Didalam mencapai tujuan yang ditentukan, menggunakan teknik *social learning*, dimana individu-individu berinteraksi satu sama lain menembus batas-batas organisatori dengan mengacu pada kesadaran kritis masing-masing.
- 5) .Budaya kelembagaannya ditandai oleh adanya organisasi yang otonom dan mandiri yang saling berinteraksi memberikan umpan balik untuk mengoreksi pada setiap jenjang organisasi.
- 6) Adanya jaringan koalisi dan komunikasi antara pelaku dan organisasai lokal yang mencakup kelompok-kelompok penerima manfaat, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan pemerintah daerah.

Partisipasi dan peran serta masyarakat dalam pembangunan berbasis pemberdayaan sangat dibutuhkan karena merupakan syarat utama yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan pembangunan baik fisik maupun non fisik. Peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk partisipasi baik individu, kelompok maupun lewat organisasi masyarakat melalui kegiatan-kegiatan tertentu. Tetapi selama ini kebanyakan orang masih beranggapan bahwa partisipasi hanya ditujukan dengan tindakan fisik saja, padahal sebenarnya partisipasi juga mencakup sikap mental dan sikap emosional.

❖ **Konsep-Konsep Pemberdayaan masyarakat.**

Istilah pemberdayaan masyarakat sebagai terjemahan kata Empowerment mulai ramai digunakan dalam bahasa sehari-hari di Indonesia, analogi dari istilah pemberdayaan ini sering didengar dengan istilah "Pengentasan kemiskinan" (Poverty alleviation) yang digulirkan sejak program inpres no.5 tahun 1993 yang kemudian dikenal dengan Inpres desa tertinggal (IDT). Sejak itu istilah pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan menjadi topik dalam kata kunci pembangunan di Indonesia

Dalam kaitan ini kiranya perlu memahami bagaimana strategi penanggulangan kemiskinan yang tidak dapat dipisahkan pada sejarah perkembangan dalam konteks pemberdayaan masyarakat di Indonesia. Dalam pandangan teoritis, bahwa pada umumnya kemiskinan dapat dipandang dari dua sisi, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah pendekatan yang mengidentifikasi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tertentu, sedangkan kemiskinan relatif adalah pangsa pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing golongan atau dengan kata lain kemiskinan relatif adalah amat erat kaitannya dengan masalah distribusi pendapatan. Adapun pendekatan kemiskinan yang dipergunakan dalam SNPK (Strategi Nasional Penanggulangan

Kemiskinan) adalah bahwa kemiskinan dapat dipandang sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupannya yang bermartabat. Cara pandang kemiskinan ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam Peraturan Perundang-Undangan. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain terpenuhinya pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Hak-hak dasar tidak berdiri sendiri tetapi saling mempengaruhi satu sama lain sehingga tidak terpenuhinya satu hak dapat mempengaruhi pemenuhan hak lainnya. Dengan diakuinya konsep kemiskinan berbasis hak, maka kemiskinan dipandang sebagai suatu peristiwa penolakan atau pelanggaran hak dan tidak terpenuhinya hak. Kemiskinan juga dipandang sebagai proses perampasan atas daya rakyat miskin. Konsep ini memberikan pengakuan bahwa orang miskin terpaksa menjalani kemiskinan dan seringkali mengalami pelanggaran hak yang dapat merendahkan martabatnya sebagai manusia. Oleh karena itu, konsep ini memberikan penegasan terhadap kewajiban

negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin.

Kemiskinan merupakan fenomena yang kompleks, bersifat multidimensi dan tidak dapat secara mudah dilihat dari suatu angka absolut. Luasnya wilayah dan beragamnya budaya masyarakat menyebabkan kondisi dan permasalahan kemiskinan di Indonesia menjadi sangat beragam dengan sifat-sifat lokal yang kuat dan pengalaman kemiskinan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki.

Kondisi dan permasalahan kemiskinan secara tidak langsung tergambar dari fakta yang diungkapkan menurut persepsi dan pendapat masyarakat miskin itu sendiri, temuan dari berbagai kajian, dan indikator sosial dan ekonomi yang dikumpulkan dari kegiatan sensus dan survey. Dengan mempergunakan pendekatan kemiskinan berdasarkan pendekatan berbasis hak tersebut, maka sudah mengakomodir pendekatan kemiskinan absolut dan kemiskinan

Berdasarkan konsepsi kemiskinan yang terus terang merupakan musuh berat setiap negara, maka kiranya konsepsi pemberdayaan perlu dipahami lebih kongkrit lagi dengan pengertian-pengertian dalam pendekatan teori. Menurut Dharmawan dalam mardikanto (2011) bahwa Pemberdayaan adalah dipahami sebagai *"a process in wich increasingly more members of a given area or environment make and implemet socially responsible decision, wherw the probable consequence of which is an increase in the life chances of some people without a decrease (without deteriorating) in the life chances of other*

Bahwa pemberdayaan diartikan sebagai upaya memberikan daya (empowerment atau penguatan kepada masyarakat, karena itu pemberdayaan dapat disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses terhadap sumberdaya untuk mencari nafkah

Dengan memperhatikan, dari semua pandangan-pandangan tentang pengertian pemberdayaan (empowerment) tersebut maka arah yang diinginkan tiada lain adalah perbaikan mutu hidup atau kesejahteraan individu maupun kelompok masyarakat yang mencakup antara lain a) Perbaikan ekonomi terutama kecukupan pangan. b) Perbaikan kesejateraan sosial (pendidikan dan kesehatan) c) kemerdekaan dari segala bentuk penindasan. d) Terjaminnya keamanan. Dengan meningkatnya mutu kehidupan dalam segi-segi sebagaimana dikemukakan diatas, diharapkan akan meberikan dampak terhadap kondisi masyarakat sebagai bagian dalam usaha-usaha dalam kerangka peningkatan peran serta masyarakat sekaligus akan memotivasi keterlibatan masyarakat pada sektor usaha-usaha pemberdayaan (Empowerment)

❖ **Prinsip-Prinsip Pemberdayaan Masyarakat .**

Terdapat empat prinsip yang sering digunakan untuk suksesnya program pemberdayaan, yaitu prinsip kesetaraan, partisipasi, keswadayaan atau kemandirian, dan berkelanjutan. myang dijelaskan sebagai berikut berikut:

1. Prinsip Kesetaraan

Prinsip utama yang harus dipegang dalam proses pemberdayaan masyarakat adalah adanya kesetaraan atau kesejajaran kedudukan antara masyarakat dengan lembaga yang melakukan program-program pemberdayaan masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan. Dinamika yang dibangun adalah hubungan kesetaraan dengan mengembangkan mekanisme berbagai pengetahuan, pengalaman, serta keahlian satu sama lain. Masing-masing saling mengakui kelebihan dan kekurangan, sehingga terjadi proses saling belajar.

2. Partisipasi

Program pemberdayaan yang dapat menstimulasi kemandirian masyarakat adalah program yang sifatnya partisipatif, direncanakan, dilaksanakan, diawasi, dan dievaluasi oleh masyarakat. Namun, untuk sampai pada tingkat tersebut perlu waktu dan proses pendampingan yang melibatkan pendamping yang berkomitmen tinggi terhadap pemberdayaan masyarakat.

3. Keswadayaan atau kemandirian

Prinsip keswadayaan adalah menghargai dan mengedepankan kemampuan masyarakat daripada bantuan pihak lain. Konsep ini tidak memandang orang miskin sebagai objek yang tidak berkemampuan (*the have not*), melainkan sebagai subjek yang memiliki kemampuan sedikit (*the have little*). Mereka memiliki kemampuan untuk menabung, pengetahuan yang mendalam tentang kendala-kendala usahanya, mengetahui kondisi lingkungannya, memiliki tenaga kerja dan kemauan, serta memiliki norma-norma bermasyarakat yang sudah lama dipatuhi. Semua itu harus digali dan dijadikan modal dasar bagi proses pemberdayaan.

Bantuan dari orang lain yang bersifat materiil harus dipandang sebagai penunjang, sehingga pemberian bantuan tidak justru melemahkan tingkat keswadayaannya. Prinsip "*mulailah dari apa yang mereka punya*", menjadi panduan untuk mengembangkan keberdayaan masyarakat. Sementara bantuan teknis harus secara terencana mengarah pada peningkatan kapasitas, sehingga pada akhirnya pengelolaannya dapat dialihkan kepada masyarakat sendiri yang telah mampu mengorganisir diri untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi.

4. Berkelanjutan

Program pemberdayaan perlu dirancang untuk berkelanjutan, sekalipun pada awalnya peran pendamping lebih dominan dibanding masyarakat sendiri. Tapi secara perlahan dan pasti, peran pendamping akan makin berkurang, bahkan akhirnya dihapus, karena masyarakat sudah mampu mengelola kegiatannya sendiri.

Selain prinsip tersebut, terdapat beberapa prinsip pemberdayaan menurut perspektif pekerjaan sosial. Pemberdayaan adalah proses kolaboratif, karenanya pekerja sosial dan masyarakat harus bekerja sama sebagai partner.

Adapun prinsip tersebut adalah:

- a) Proses pekerjaan sosial menempatkan masyarakat sebagai aktor atau subyek yang kompeten dan mampu menjangkau sumber-sumber dan kesempatan-kesempatan.
- b). Masyarakat harus melihat diri mereka sendiri sebagai agen penting yang dapat mempengaruhi perubahan.
- c). Kompetensi diperoleh atau dipertajam melalui pengalaman hidup, khususnya pengalaman yang memberikan persaan mampu pada masyarakat.
- d). Solusi-solusi, yang berasal dari situasi kasus, harus beragam dan menghargai keberagaman yang berasal dari faktor-faktor yang berada pada situasi masalah tersebut.
- e). Jaringan-jaringan sosial informal merupakan sumber dukungan yang penting bagi penurunan ketegangan dan meningkatkan kompetensi serta kemampuan mengendalikan seseorang.
- f). Masyarakat harus berpartisipasi dalam pemberdayaan mereka sendiri: tujuan, cara dan hasil harus dirumuskan oleh mereka sendiri.

- g) Tingkat kesadaran merupakan kunci dalam pemberdayaan, karena pengetahuan dapat memobilisasi tindakan bagi perubahan.
- h). Pemberdayaan melibatkan akses terhadap sumber-sumber dan kemampuan untuk menggunakan sumber-sumber tersebut secara efektif.
- i). Proses pemberdayaan bersifat dinamis, sinergis, berubah terus, evolutif dan permasalahan selalu memiliki beragam solusi.
- j). Pemberdayaan dicapai melalui struktur-struktur personal dan pembangunan ekonomi secara paralel.

❖ **Pendekatan-Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat**

Dalam prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat, kebanyakan teori yang berkembang adalah teori yang bersumber dari teori-teori pembangunan yang melihat masyarakat, baik sebagai obyek maupun sebagai subyek pembangunan. Dalam kaitan ini, Menurut Sehlippe konsep “pembangunan masyarakat” dengan “pemberdayaan masyarakat” dengan “pemberdayaan masyarakat” serta “pengembangan masyarakat” pada dasarnya serupa dan setara.

Pada mulanya konsep pembangunan masyarakat itu tidak ada. Perkembangan teori pembangunan itu dimulai dari praktek, yaitu kebutuhan yang dirasakan di dalam masyarakat terutama dalam situasi sosial yang dihadapi di dalam negara-negara yang menghadapi perubahan sosial yang cepat (Isbandi R., 2003:292-293). Pendapat di atas sejalan dengan perubahan peristilahan yang digunakan oleh pemerintah khususnya di negara kita yang pada awalnya menggunakan istilah “pembangunan masyarakat desa” (PMD). Hadad, salah seorang ilmuwan sosial Indonesia melihat bahwa dari sudut pandang historis, istilah pembangunan pada intinya tidak berbeda dengan istilah perubahan. Dalam teori pembangunan dikenal beberapa pendekatan utama

sebagaimana disebutkan oleh Troeller yang mengungkapkan lima pendekatan tersebut yakni pendekatan pertumbuhan; pendekatan pertumbuhan dan pemerataan; paradigma ketergantungan; pendekatan kebutuhan pokok; dan pendekatan kemandirian. (Isbandi R. 2003:3-29).

1. Pendekatan Pertumbuhan (*Growth Approach*)

Awal pembahasan tentang pembangunan antara 1950-1960, terasa ada optimisme dan harapan besar tentang konsep pembangunan akibat dinamika pertumbuhan ekonomi yang dialami negara Barat yang sudah melakukan industrialisasi dengan investasi "modal besar" guna mendongkrak sumber daya dan potensi yang ada pada masyarakat. Berbekal teori bahwa pembangunan identik dengan pertumbuhan ekonomi ditempuh strategi pembangunan dengan sasaran tunggal untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam waktu singkat. Oleh karena itu ditempuh jalan pintas untuk membuka lebar-lebar investasi modal asing beserta teknologinya.

Pandangan di atas sebagaimana dikemukakan Rostow, mengasumsikan bahwa bila terjadi pertumbuhan ekonomi yang tinggi, sebagai konsekuensinya akan terjadi "*trickle down effect*". Tetesan ke bawah diharapkan juga mencapai lapisan rakyat kecil yang berada di desa maupun di daerah yang belum sempat dibangun. Namun pada kenyataannya sungguh menyedihkan, karena meskipun terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi secara nasional muncul persoalan lain berupa pengangguran peningkatan kejahatan, terjadi pula migrasi dari desa ke kota. Penduduk miskin di pedesaan yang tidak terampil (*unskillrd workers*) menyerbu ke kota besar yang semakin mempersubur migran yang kurang terampil ini. Beserta dengan keluarga dan anak-anak mereka membantu bekerja penjaga barang dagangan, pengamen, pedagang

asong bahkan pengemis. Kepincangan sosial antara desa dan kota, mendorong terbentuknya “raja-raja” baru dalam dunia bisnis terutama yang mempunyai kedekatan dengan sumber informasi dan dana pembangunan. Kesenjangan pembangunan antara desa dengan kota inilah yang menjadi akar semakin berkembangnya kantung-kantung kemiskinan.

Akibat kesenjangan ini muncul para kapitasi baru yang mempunyai kedekatan dengan elit politik dan memperoleh kemudahan dan regulasi-regulasi yang ada. Mereka disebut “*pseudocapitalists*” atau *kapitalis semu* karena menjadi kapitalis bukan karena kinerja mereka sendiri. Di samping itu tenaga-tenaga migran yang murah, oknum aparat yang memanfaatkan fasilitas dan sumber daya yang mereka awasi juga memberikan warna tersendiri pada pembangunan melalui pendekatan pertumbuhan ini. Meskipun demikian, hal seperti ini akan terlihat pula dalam beberapa pendekatan yang lain dengan perbedaan intensitas dan kualitasnya.

2. Pendekatan Pertumbuhan dan Pemerataan (*Redistribution of Growth Approach*)

Dalam rangka mengukur perkembangan pembangunan pada dasawarsa 1970-an, Adelman dan Moris, seorang ekonom Amerika Serikat, mengajukan tiga tipe indikator dasar yaitu indikator sosial budaya (*socio cultural indications*); indikator politik (*political indicators*), dan indikator ekonomi (*economi indicators*) dengan sub-sub indikatornya sebagai berikut:

- a) *Indikator sosial* budaya mempunyai 13 sub-indikator antara lain besar tidaknya sektor pertanian tradisional, tinggi rendahnya tingkat urbanisasi dan penting tidaknya kelas menengah.

- b) *Indikator politik* terdiri dari 17 sub-indikator seperti misalnya tingkat integrasi dan semangat persatuan, tingkat sentralisasi kekuasaan politik, tingkat partisipasi politik dan tingkat kebebasan kelompok oposan dan pers.
- c) *Indikator ekonomi* mempunyai 18 sub-indikator misalnya pendapatan domestik bruto (PDB) per kapita, keterbengkalaian sumber daya alam, tingkat penanaman modal, dan modernisasi industri.

Dengan 48 sub-indikator tersebut dapat dibedakan kelompok negara belum berkembang, negara sedang berkembang, dan negara maju. Adelman dan Moris tidak percaya teori "*trickle down effect*, sebaliknya lebih meyakini terjadinya kesenjangan sosial akibat proses pemiskinan pada kelompok tersebut sebagai konsekuensi logis dari pertumbuhan ekonomi atas dasar strategi pembangunan yang diterapkan di negara dunia ketiga.

Menurut Hadad, kesenjangan sosial sangat terkait dengan pola masyarakat dalam mengelola kekayaan, pengetahuan dan kemampuan dalam pengambilan keputusan khususnya untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat. Dari sanalah berawal mentalitas korup dan materialistik bagi pengambil keputusan yang berdampak menambah tingginya tingkat kemiskinan. Karenanya kepercayaan (*trust*) melemah dan aparat kehilangan kredibilitasnya di mata masyarakat. Masyarakat menjadi kesal, apatis dan tidak puas terhadap perilaku organisasi pemerintah. Terjadilah konflik vertikal antara masyarakat dengan petugas yang dapat menjalar menjadi konflik horisontal antarsuku, agama, ras dan golongan. Hal inilah terjadi di Indonesia yang secara perlahan tapi pasti berlangsung semenjak pertengahan dekade 1970 dan dirasakan akibatnya lebih mendalam pada era 1990

yang ditandai dengan krisis moneter disusul krisis lain yang multidimensi dan belum dapat diatasi sampai awal abad ke-21.

Pendekatan "Pertumbuhan dengan Pemerataan" tidaklah banyak berbeda dengan pendekatan "Pertumbuhan" yang dilakukan perbaikan meskipun bersifat tambal sulam dengan memasukkan unsur pembangunan sosial. Masuknya unsur sosial dalam pembangunan, secara teoritis memang mudah dipahami tetapi dalam penerapannya sangat sulit karena masalah kemiskinan bukanlah sekedar masalah pendistribusian barang/jasa kepada kelompok tertentu tetapi terkait dengan kekuasaan dan niat politik (*political will*) yang pada titik lain akan bertemu dengan masalah ketidak-adilan ataupun kesenjangan sosial.

Hal inilah yang terlihat dalam pembangunan di negara dunia ketiga adalah realitas bahwa pertumbuhan ekonomi yang ada hampir tidak menyentuh permasalahan pokok seperti pengangguran, kemiskinan dan kesenjangan sosial. Keterlibatan oknum aparat yang korup, kelemahan sistem pengawasan atau sistem secara keseluruhan sangat merusak upaya pendistribusian pendapatan secara merata, dan di lain pihak masih dipertanyakan kesiapan masyarakat untuk berperan dalam pelaksanaan, pengawasan dan pemeliharaan hasil pembangunan sebagaimana diperlukan dalam pendekatan pertumbuhan pemerataan.

3. Pendekatan Paradigma Ketergantungan (*Dependence Paradigm*)

Paradigma "ketergantungan" dalam teori pembangunan berawal dari pengalaman negara-negara Amerika Latin. Konsep "*dependencia*" ini dipelopori oleh Cardoso pada

1970, karena melihat kelemahan dari konsep pembangunan yang ada yakni:

- a) Perlunya komponen-komponen dari luar negeri untuk menggerakkan kegiatan industri, yang menyebabkan ketergantungan dari segi teknologi dan kapital.
- b) Karena distribusi pendapatan di Amerika Latin menimbulkan pembatasan akan permintaan terhadap barang hasil industri yang hanya mampu dinikmati sekelompok kecil kaum elite, dan setelah permintaan terpenuhi maka proses pertumbuhan terhenti.

Cardoso mengklaim bahwa negara-negara "Selatan" saat ini berada dalam kondisi ketergantungan terhadap negara-negara "Utara" dalam hal teknologi dan kapital yang akhirnya akan mempengaruhi pembangunan dalam negeri negara-negara dunia ketiga tersebut. Pada sisi lain kemauan politik (*political will*) yang positif dari negara-negara pemilik modal untuk memberikan hibah dan bantuan keuangan serta teknologi kepada negara belum/sedang berkembang seringkali hanya diutamakan pada sektor-sektor yang dianggap strategis oleh negara donor. Oleh karenanya negara penerima bantuan pada akhirnya menjadi tergantung lagi kepada negara donor. Relasi yang tidak sehat ini pada titik tertentu memberikan sumbangan pada peningkatan kemiskinan negara penerima bantuan. Hal ini terjadi karena hanya sekelompok anggota masyarakat tertentu saja di negara penerima bantuan yang mendapatkan keuntungan di mana kelompok ini sering berasal dari kelompok elitbisnis dan politis.

Paradigma ini berusaha mencari jawaban "mengapa bantuan besar" yang sudah diberikan tidak memberikan makna secara signifikan pada proses pembangunan,

dan mengapa masih banyak negara yang belum/sedang berkembang terutama di Amerika Serikat, belum mampu mengelola pembangunannya tanpa diberi dukungan oleh negara donor?"

Paradigma ini menunjukkan bahwa munculnya sifat ketergantungan merupakan penyebab terjadinya "keterbelakangan" masyarakat, sehingga untuk membebaskannya diperlukan upaya "pembebasan" (*liberation*) dari rantai yang membelenggunya. Ternyata struktur kerja sama yang bersifat eksploitatif dapat menyebabkan terjadinya stagnasi pembangunan di negara dunia ketiga.

4. Tata Ekonomi Internasional Baru (*The New Internasional Economi Order*)

Pada awal 1972, "*The Club of Rome*" memunculkan hasil studi yang berjudul "*The Limits of Growth*" yang memprediksikan akan munculnya bencana pada kurun waktu seratus tahun yang akan datang, bila pertumbuhan penduduk, eksploitasi bahan mentah, peningkatan polusi, masih tetap sama dengan tingkat pertumbuhan pada 1970-an. Terkait dengan isu tersebut, negara-negara pengekspor minyak yang tergabung dalam OPEC menambahkan bahwa ancaman akan tetap muncul bila dominasi dari perusahaan multinasional terhadap negara-negara yang belum/sedang berkembang tetap dalam kondisi yang sama dengan tahun 1970-an. Negara-negara OPEC ini mengemukakan bahwa akar stagnasi pertumbuhan ekonomi internasional berasal dari bagaimana negara-negara industri tersebut mengeksploitasi hubungan kerja sama mereka dengan negara dunia ketiga. Lebih jauh pada 1974 negara-negara OPEC yang telah mempunyai "kekuatan" yang lebih besar dari sebelumnya menyatakan akan perlunya "tata ekonomi internasional baru" guna

mengatasi ketidakseimbangan dan ketidak sepadanan hubungan antara negara-negara "Utara" dan "Selatan".

Usulan berikutnya didasarkan pada kebutuhan negara-negara Selatan untuk mengeloal sumber daya alam dan ekonomi sendiri. Hal ini juga mencakup pada proses pengambilan keputusan, prasyarat investasi, teknologi baru dan hubungan dagang. Sementara negara-negara berkembang untuk merealisasikan Tata Ekonomi Internasional baru selalu berhadapan dengan pikiran negara maju yang cenderung menentang; seperti yang dilakukan Amerika Serikat dengan menerapkan tiga strategi berikut:

- a) Strategi penolakan secara sepihak (*unilateral strategy*);
- b) Strategi pengendoran, menyetujui hal-hal kecil akan tetapi tidak terhadap yang pokok (*alleviationist strategy*);
- c) Strategi penyampaian yang bersifat samar dengan maksud menunda ataupun mengulur waktu.

Sebagai konsekuensi logis maka kontradiksi antara negara Selatan dan Utara jelas semakin tajam dan kian sulit dijembatani karena dari pihak Selatan sangat mendambakan keadilan internasional, sedangkan yang Utara berusaha mempertahankan stabilitas, pertumbuhan dan "*status quo*" mereka. Sedangkan modal dan teknologi semakin berkembang dan berakar di negara-negara Selatan. Oleh karena itu, tata ekonomi yang baru ini sampai saat ini masih merupakan suatu impian bagi negara-negara Selatan.

5. Pendekatan Kebutuhan Pokok (*The Basic Needs Approach*)

Banloche Foundation di Argentina memperkenalkan pendekatan "kebutuhan pokok" sebagai salah satu alternatif pelaksanaan pembangunan. Pendekatan ini tumbuh karena kebutuhan akan adanya teori pembangunan yang baru

yang dapat digunakan untuk mengatasi masalah kemiskinan dan kesenjangan sosial pada negara dunia ketiga. Dalam pendekatan ini terdapat proposisi bahwa "kebutuhan pokok tidak mungkin dapat dipenuhi jika mereka masih berada di bawah garis kemiskinan serta tidak mempunyai pekerjaan untuk mendapatkan pendapatan yang lebih baik". Oleh karena itu ada tiga sasaran berikut yang coba dikembangkan secara bersamaan.

- a) membuka lapangan kerja;
- b) meningkatkan pertumbuhan ekonomi; dan
- c) memenuhi kebutuhan pokok masyarakat.

Setelah itu konsep pendekatan kebutuhan pokok diperluas dengan memasukkan beberapa unsur kebutuhan pokok yang bersifat non-material, yang bila digabungkan akan bisa digunakan sebagai tolok ukur guna melihat kualitas kehidupan (*quality of life*) dari kelompok yang berbeda di bawah garis kemiskinan. Sementara itu, Sudjatmoko menyarankan bahwa pendekatan ini harus diterapkan secara komprehensif dan melibatkan masyarakat di pedesaan dan sektor informal dengan mengembangkan potensi, kepercayaan dan kemampuan masyarakat itu sendiri untuk mengorganisir diri serta membangun sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Hal yang menarik dari pendekatan ini adalah perhatiannya terhadap masyarakat yang berada di bawah kemiskinan dan penghargaan terhadap gerakan mereka berada di bawah (*grassroot*). Konsep dari dari Sudjatmoko ini pada titik tertentu juga menjembatani pendekatan kebutuhan pokok dengan pendekatan kemandirian (*the self-reliance approach*).

6. Pendekatan Kemandirian (*The Self-Reliance Approach*)

Hadad menyatakan bahwa "pendekatan kemandirian" dalam berbagai literatur juga dikenal dengan nama

pendekatan "*self sustained*". Pendekatan ini muncul sebagai konsekuensi logis dari berbagai upaya negara dunia ketiga untuk melepaskan diri dari ketergantungan terhadap negara industri.

Sudjatmoko melihat bahwa konsep kemandirian menyajikan dua perspektif:

- a) Penekanan yang lebih diutamakan pada hubungan timbal balik dan saling menguntungkan dalam perdagangan dan kerja sama pembangunan.
- b) Lebih mengandalkan pada kemampuan dan sumber daya sendiri untuk kemudian dipertemukan dengan perdebatan internasional tentang pembangunan.

Dalam lingkup nasional, kemandirian secara ekonomi bukanlah suatu strategi yang baru. Jepang dan China sering disebut sebagai contoh negara yang terlebih dulu menutup pintu dan menempuh status proses isolasi untuk sementara waktu, sebelum mencapai taraf pembangunan yang lebih seimbang dan membuka diri untuk kerja sama internasional. Penerapan konsep kemandirian itu membawa konsekuensi akan perlunya diterapkan pula pendekatan kebutuhan pokok bagi kelompok miskin, serta strategi pemerataan pendapatan dan hasil-hasil pembangunan.

Pelajaran pokok yang didapat dari pencarian yang panjang dalam pengembangan teori pembangunan adalah sifat tidak universal dari suatu teori yang dikembangkan oleh para ahli dari "Utara", sehingga tidak mungkin diambil alih begitu saja untuk memecahkan masalah di dunia ketiga. Selain itu teori dan konsep pembangunan yang muncul terasa masih mencarai format yang tepat, serta sedang dalam proses pengujian empiris, sehingga belum dapat dianggap sebagai teori alternatif yang dapat berlaku universal.

Di samping pendekatan pembangunan Troeller, sebenarnya ada pula pendekatan lain, seperti pendekatan pembangunan sosial (*social development approach*), pendekatan pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*), ataupun pendekatan pembangunan berkesinambungan (*sustainable development*).

❖ Tujuan Pemberdayaan Masyarakat

Tujuan pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat khususnya kelompok lemah yang tidak berdaya, baik karena kondisi internal (misalnya persepsi mereka sendiri) maupun karena kondisi eksternal (misalnya ditindas oleh struktursosial yang tidak adil). Guna memahami tentang pemberdayaan perlu diketahui konsep mengenai kelompok lemah dengan ketidakberdayaan yang dialaminya.

Beberapa kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok lemah atau tidak berdaya meliputi:

1. Kelompok lemah secara struktural, baik lemah secara kelas, gender maupun etnis.
2. Kelompok lemah khusus, seperti manula, anak-anak dan remaja, penyandang cacat, gay dan lesbian, masyarakat terasing.
3. Kelompok lemah secara personal, yakni mereka yang mengalami masalah pribadi dan atau keluarga.

❖ Tingkatan Pemberdayaan

Adapun tingkatan keberdayaan masyarakat menurut Susiladiharti yang dikutip dalam bukunya Abu Hurairah adalah sebagai berikut:

1. Tingkat keberdayaan pertama adalah terpenuhinya kebutuhan dasar.

2. Tingkat keberdayaan kedua adalah, penguasaan dan akses terhadap berbagai sistem dan sumber yang diperlukan.
3. Tingkat keberdayaan ketiga adalah, dimilikinya kesadaran penuh akan berbagai potensi, kekuatan dan kelemahan diri serta lingkungan.
4. Tingkat keberdayaan keempat adalah, kemampuan berpartisipasi secara aktif dalam berbagai kegiatan yang bermanfaat bagi lingkungan yang lebih luas.
5. Tingkat keberdayaan kelima adalah, kemampuan untuk mengendalikan diri dan lingkungannya. Tingkatan kelima ini dapat dilihat dari keikutsertaan dan dinamika masyarakat dalam mengevaluasi dan mengendalikan berbagai program dan kebijakan institusi dan pemerintahan.

Untuk mewujudkan derajat keberdayaan masyarakat tersebut, perlu dilakukan langkah-langkah secara runtun dan simultan yang mencakup antara lain,

1. Meningkatkan suplai kebutuhan-kebutuhan bagi kelompok masyarakat yang paling tidak berdaya (miskin).
2. Upaya penyadaran untuk memahami diri yang meliputi, potensi, kekuatan dan kelemahan serta memahami lingkungannya.
3. Pembentukan dan penguatan institusi, terutama institusi di tingkat lokal.
4. Upaya penguatan kebijakan.
5. Pembentukan dan pengembangan jaringan usaha atau kerja

❖ **Indikator Keberhasilan Pemberdayaan Masyarakat**

Untuk mengetahui fokus dan tujuan pemberdayaan secara operasional, maka perlu diketahui berbagai indikator keberdayaan yang dapat menunjukkan seseorang itu berdaya atau tidak. Sehingga ketika sebuah program pemberdayaan

diberikan, segenap upaya dapat dikonsentrasikan pada aspek-aspek apa saja dari sasaran perubahan (misalnya keluarga miskin) yang perlu dioptimalkan. UNICEF mengajukan 5 (lima) dimensi sebagai tolak ukur keberhasilan pemberdayaan masyarakat, terdiri dari kesejahteraan, akses, kesadaran kritis, partisipasi dan kontrol. Lima dimensi tersebut adalah kategori analisis yang bersifat dinamis, satu sama lain berhubungan secara sinergis, saling menguatkan dan melengkapi. Berikut adalah uraian lebih rinci dari masing-masing dimensi sebagai berikut:

1. Kesejahteraan

Dimensi ini merupakan tingkat kesejahteraan masyarakat yang diukur dari tercukupinya kebutuhan dasar seperti sandang, papan, pangan, pendapatan, pendidikan dan kesehatan.

2. Akses

Dimensi ini menyangkut kesetaraan dalam akses terhadap sumber daya dan manfaat yang dihasilkan oleh adanya sumber daya. Tidak adanya akses merupakan penghalang terjadinya peningkatan kesejahteraan. Kesenjangan pada dimensi ini disebabkan oleh tidak adanya kesetaraan akses terhadap sumber daya yang dipunyai oleh mereka yang berada di kelas lebih tinggi dibanding mereka dari kelas rendah, yang berkuasa dan dikuasai, pusat dan pinggiran. Sumber daya dapat berupa waktu, tenaga, lahan, kredit, informasi, keterampilan, dan sebagainya.

3. Kesadaran kritis

Kesenjangan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat bukanlah tatanan alamiah yang berlangsung demikian sejak kapanpun atau semata-mata memang kehendak Tuhan, melainkan bersifat struktural sebagai akibat dari adanya diskriminasi yang melembaga. Keberdayaan masyarakat pada tingkat ini berarti berupa kesadaran masyarakat bahwa

kesenjangan tersebut adalah bentukan sosial yang dapat dan harus diubah.

4. Partisipasi

Keberdayaan dalam tingkat ini adalah masyarakat terlibat dalam berbagai lembaga yang ada di dalamnya. Artinya, masyarakat ikut andil dalam proses pengambilan keputusan dan dengan demikian maka kepentingan mereka tidak terabaikan.

5. Kontrol

Keberdayaan dalam konteks ini adalah semua lapisan masyarakat ikut memegang kendali terhadap sumber daya yang ada. Artinya, dengan sumber daya yang ada, semua lapisan masyarakat dapat memenuhi hak-haknya, bukan hanya segelintir orang yang berkuasa saja yang menikmati sumber daya, akan tetapi semua lapisan masyarakat secara keseluruhan. Masyarakat dapat mengendalikan serta mengelola sumber daya yang dimiliki. Indikator keberhasilan yang dipakai untuk mengukur keberhasilan program pemberdayaan masyarakat mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Berkurangnya jumlah penduduk miskin.
2. Berkembangnya usaha peningkatan pendapatan yang dilakukan oleh penduduk miskin dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.
3. Meningkatnya kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan keluarga miskin di lingkungannya.
4. Meningkatnya kemandirian kelompok yang ditandai dengan makin berkembangnya usaha produktif anggota dan kelompok, makin kuatnya permodalan kelompok, makin rapinya sistem administrasi kelompok, serta makin luasnya interaksi kelompok dengan kelompok lain di dalam masyarakat.

5. Meningkatnya kapasitas masyarakat dan pemerataan pendapatan yang ditandai oleh peningkatan pendapatan keluarga miskin yang mampu memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan sosial dasarnya.

Mungkin ada baiknya juga menyinggung Dalam pandangan agama, khususnya agama Islam, tentang pemberdayaan, karena ia memiliki makna tersendiri yang memberikan inspirasi tersendiri dalam kerangka pengembangan pemberdayaan itu sendiri.

Islam adalah agama rahmatan lil-Aalamin. Dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa Islam merupakan agama yang sarat akan manfaat dan maslahat baik bagi individu maupun sosial. Islam merupakan agama yang yang senantiasa mengajarkan untuk memberikan manfaat dan maslahat kepada sesama manusia maupun sesama ciptaan Allah. Di sini, Islam mengajarkan kepada umatnya untuk saling tolong menolong antara satu dengan yang lain. Segala bentuk perbedaan yang mewarnai kehidupan manusia merupakan salah satu isyarat kepada umat manusia agar saling membantu satu sama lain sesuai dengan ketetapan Islam. Di dalam Islam, tolong menolong yang diajarkan adalah tolong menolong dalam hal kebajikan dan taqwa.

❖ **Pembangunan dan Pemberdayaan meningkatkan kesejahteraan masyarakat**

Sebelum kita membahas konsep konsep pemberdayaan yang lebih komprehensif, ada baiknya kita tinjau terlebih dahulu konsep pembangunan yang pada dasarnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang lebih luas. Pembangunan menurut literatur-literatur ekonomi pembangunan seringkali didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan riil perkapita melalui peningkatan produktifitas sumberdaya. Dari pandangan itu lahir konsep konsep mengenai pembangunan pertumbuhan ekonomi. Teori mengenai

pertumbuhan ekonomi dapat ditelusuri setidaknya tidaknya sejak abad ke-18. Menurut Adam Smith (1776) proses pertumbuhan dimulai apabila perekonomian mampu melakukan pembagian kerja (division of labor). Pembagian kerja akan meningkatkan produktivitas yang ada pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan. Adam Smith juga menggarisbawahi pentingnya skala ekonomi. Setelah Adam Smith muncul pemikiran-pemikiran yang berusaha mengkaji batas-batas pertumbuhan (limits to growth) antara lain Malthus (1798) dan Ricardo (1817).

Setelah Adam Smith, Malthus, dan Ricardo yang disebut sebagai aliran klasik, berkembang menjadi pertumbuhan ekonomi modern dengan berbagai variasinya yang pada intinya dapat dibagi dua, yaitu menekankan pentingnya akumulasi modal (Physical capital formation) dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (human capital). Setelah itu muncul perkembangan model yang disebut neoklasik. Teori pertumbuhan neoklasik mulai memasukkan unsur teknologi yang diyakini akan mempengaruhi pertumbuhan pemberdayaan masyarakat dalam negara ataupun wilayah. Teori pertumbuhan selanjutnya mencoba menemukan faktor-faktor lain diluar modal dan tenaga kerja yang mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat. Salah satu teori berpendapat bahwa investasi sumber daya manusia berpengaruh yang besar dalam meningkatkan produktivitas. Menurut Becker (1964) peningkatan produktivitas tenaga kerja ini dapat mendorong melalui pendidikan dan pelatihan serta meningkatkan derajat kesehatan.

Disisi lain berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan, maka berkembang kelompok pemikiran yang disebut sebagai paradigma pembangunan sosial yang bertujuan untuk menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan, serta memberi angin segar dalam perubahan sosial yang lebih dinamis dan elegan. Salah satu metode yang

umun digunakan dalam menilai pengaruh dari pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat adalah dengan mempelajari distribusi pendapatan. Pembagian pendapatan berdasarkan kelas-kelas pendapatan (the size distribution of income) dapat diukur dengan menggunakan kurva Lorenz atau indeks Gini. Selain distribusi pendapatan, dampak dan hasil pembangunan juga dapat diukur dengan melihat tingkat kemiskinan (poverty) di suatu negara atau wilayah.

❖ **Pemberdayaan Masyarakat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan**

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini membangun paradigma baru dalam pembangunan, yakni yang bersifat "people-centered, participatory, empowering, and sustainable" (Chambers, 1995).

Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata mempengaruhi kebutuhan dasar (basic needs) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses kemiskinan lebih lanjut (safety net), yang pemikirannya belakangan ini banyak dikembangkan sebagai upaya untuk mencari alternatif terhadap pertumbuhan-pertumbuhan di masa lalu. Pada bagian awal sudah dijelaskan bahwa dalam upaya meningkatkan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi: dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (enabling). Di sini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, dan setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan, kemudian memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (empowering). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkutan ini juga meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (input),

serta pembukaan akses kedalam berbagai peluang (opportunities) yang akan membuat masyarakat makin berdaya.

Dalam upaya pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah meningkatkan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan pemberdayaan ini menyangkut pembangunan sarana dan prasarana dasar baik fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, ejobatan, maupun sekolah, dan juga fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada alapisan paling bawah, serta kesediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di pedesaan, dimana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang. Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku untuk semua, tidak selalu menyentuh pada lapisan masyarakat ini.

Kemudian memberdayakan masyarakat mengandung pula arti melindungi, masyarakat dalam proses pemberdayaan, harus dicegah jangan sampai yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemeliharaan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat dari upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploritasi yang kuat atas yang lemah.

C. Pendekatan-pendekatan Dalam Pemberdayaan Masyarakat

Sebuah makalah yang disampaikan Ginanjar Kartasasmita "Konsep Pembangunan yang berakar pada masyarakat" yang disampaikan pada sarasehan DPD Golkar Jawa Timur, Dalam

makalahnya dikemukakan bahwa Pembangunan hendaknya menitik beratkan pada pembangunan manusianya bukan pada posisinya sebagai obyek pembangunan belaka, melainkan manusia itu sebagai subyek pembangunan. karena hanya dengan demikian tujuan pembangunan nasional dapat terwujud yakni membangun bangsa yang maju, mandiri dan sejahtera. Berkenan dengan itu Kartasmita juga mengemukakan bahwa dalam mencapai hal itu diperlukan beberapa pendekatan-pendekatan dalam pemberdayaan masyarakat disamping dengan berbagai strategi yang telah dilakukan.

Berkenan dengan Pembangunan nasional maka terjadi suatu proses transformasi dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat. Perubahan struktural yang diharapkan adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus menikmati. Begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan. Teori-teori ekonomi makro, yang umumnya bersandar pada peran pasar dalam alokasi sumber daya, serta dengan praanggapan bahwa kebijaksanaan ekonomi makro yang tepat akan menguntungkan semua lapisan masyarakat, dalam kenyataannya tidak dapat menghasilkan jawaban yang memuaskan bagi masalah kesenjangan. Kekuatan sosial yang tidak berimbang, menyebabkan kegagalan pasar untuk mewujudkan harapan itu (Brown, 1995). Oleh karena itu, diperlukan intervensi yang tepat, agar kebijaksanaan pada tingkat makro mendukung upaya mengatasi kesenjangan yang harus dilakukan dengan kegiatan yang bersifat mikro dan langsung ditujukan pada lapisan masyarakat terbawah. Pemberdayaan masyarakat dapat dipandang sebagai jembatan bagi konsep-konsep pembangunan makro dan mikro. Dalam kerangka pemikiran itu berbagai *input* seperti dana, prasarana dan sarana yang dialokasikan kepada masyarakat melalui berbagai program pembangunan harus ditempatkan sebagai rangsangan untuk memacu percepatan kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Proses ini diarahkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat (*capacity building*) melalui pemupukan modal

yang bersumber dari surplus yang dihasilkan dan pada gilirannya dapat menciptakan pendapatan yang dinikmati oleh rakyat.

Proses transformasi itu harus digerakkan oleh masyarakat sendiri. Pengertian pemupukan modal seperti itu menunjukkan bahwa bantuan dana, prasarana, dan sarana harus dikelola secara tertib dan transparan dengan berpegang pada lima prinsip pokok. **Pertama**, mudah diterima dan didayagunakan oleh masyarakat sebagai pelaksana dan pengelola (*acceptable*); **kedua**, dapat dikelola oleh masyarakat secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*); **ketiga**, memberikan pendapatan yang memadai dan mendidik masyarakat untuk mengelola kegiatan secara ekonomis (*profitable*); **keempat**, hasilnya dapat dilestarikan oleh masyarakat sendiri sehingga menciptakan pemupukan modal dalam wadah lembaga sosial ekonomi setempat (*sustainable*); dan **kelima**, pengelolaan dana dan pelestarian hasil dapat dengan mudah digulirkan dan dikembangkan oleh masyarakat dalam lingkup yang lebih luas (*replicable*).

Pendekatan utama dalam konsep pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri. Berdasarkan konsep demikian, maka pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan sebagai berikut:

Pertama, upaya itu harus terarah (*targetted*). Ini yang secara populer disebut pemihakan. Ia ditujukan langsung kepada yang memerlukan, dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalahnya dan sesuai kebutuhannya.

Kedua, program ini harus langsung mengikutsertakan atau bahkan dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi sasaran. Mengikutsertakan masyarakat yang akan dibantu mempunyai beberapa tujuan, yakni supaya bantuan tersebut efektif karena sesuai dengan kehendak dan kemampuan serta kebutuhan mereka. Selain itu sekaligus meningkatkan keberdayaan (*empowering*)

masyarakat dengan pengalaman dalam merancang, melaksanakan, mengelola, dan mempertanggungjawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya.

Ketiga, menggunakan pendekatan kelompok, karena secara sendiri-sendiri masyarakat miskin sulit dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya. Juga

lingkup bantuan menjadi terlalu luas kalau penanganannya dilakukan secara individu. Karena itu seperti telah disinggung di muka, pendekatan kelompok adalah yang paling efektif, dan dilihat dari penggunaan sumber daya juga lebih efisien. Di samping itu kemitraan usaha antara kelompok tersebut dengan kelompok yang lebih maju harus terus-menerus di bina dan dipelihara secara sating menguntungkan dan memajukan. Selanjutnya untuk kepentingan analisis, pemberdayaan masyarakat harus dapat dilihat baik dengan pendekatan komprehensif rasional maupun inkremental.

Dalam pengertian pertama, dalam upaya ini diperlukan perencanaan berjangka, serta pengeralahan sumber daya yang tersedia dan pengembangan potensi yang ada secara nasional, yang mencakup seluruh masyarakat. Dalam upaya ini perlu dilibatkan semua lapisan masyarakat, baik pemerintah maupun dunia usaha dan lembaga sosial dan kemasyarakatan, serta tokoh-tokoh dan individu-individu yang mempunyai kemampuan untuk membantu. Dengan demikian, programnya harus bersifat nasional, dengan curahan sumber daya yang cukup besar untuk menghasilkan dampak yang berarti.

Dengan pendekatan yang kedua, perubahan yang diharapkan tidak selalu harus terjadi secara cepat dan bersamaan dalam derap yang sama. Kemajuan dapat dicapai secara bertahap, langkah demi langkah, mungkin kemajuan-kemajuan kecil, juga tidak selalu merata. Pada satu sektor dengan sektor lainnya dapat berbeda percepatannya, demikian pula antara satu wilayah dengan wilayah lain, atau suatu kondisi dengan kondisi lainnya. Dalam pendekatan ini, maka desentralisasi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan

teramat penting. Tingkat pengambilan keputusan haruslah didekatkan sedekat mungkin kepada masyarakat. Salah satu pendekatan yang mulai banyak digunakan terutama oleh LSM adalah advokasi.

Pendekatan advokasi pertama kali diperkenalkan pada pertengahan tahun 1960-an di Amerika Serikat (Davidoff, 1965). Model pendekatan ini mencoba meminjam pola yang diterapkan dalam sistem hukum, di mana penasihat hukum berhubungan langsung dengan klien. Dengan demikian, pendekatan advokasi menekankan pada pendampingan dan kelompok masyarakat dan membantu mereka untuk membuka akses kepada pelaku-pelaku pembangunan lainnya, membantu mereka mengorganisasikan diri, menggalang dan memobilisasi sumber daya yang dapat dikuasai agar dapat meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) dari kelompok masyarakat tersebut.

Pendekatan advokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pada hakekatnya masyarakat terdiri dari kelompok-kelompok yang masing-masing mempunyai kepentingan dan sistem nilai sendiri-sendiri. Masyarakat pada dasarnya bersifat majemuk, di mana kekuasaan tidak terdistribusi secara merata dan akses keberbagai sumber daya tidak sama (Catanese and Snyder, 1986). Kemajemukan atau *pluralisme* inilah yang perlu dipahami. Menurut paham ini kegagalan pemerintah sering terjadi karena memaksakan pemecahan masalah yang seragam kepada masyarakat yang realitanya terdiri dari kelompok-kelompok yang beragam. Ketidakpedulian terhadap heterogenitas masyarakat, mengakibatkan individu-individu tidak memiliki kemauan politik dan hanya segelintir elit yang terlibat dalam proses pembangunan.

Dalam jangka panjang diharapkan dengan pendekatan advokasi masyarakat mampu secara sadar terlibat dalam setiap tahapan dari proses pembangunan, baik dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pelaporan, dan evaluasi. Seringkali pendekatan advokasi diartikan pula sebagai salah satu bentuk

“penyadaran” secara langsung kepada masyarakat tentang hak dan kewajibannya dalam proses pembangunan.

❖ **Metodologi Evaluatif dalam Pemberdayaan Masyarakat**

Pemahaman tentang masalah pemberdayaan masyarakat memerlukan sikap subyektif dalam penelitiannya. Subyektifitas ini bertolak dari sikap dasar, bahwa setiap penelitian tentang suatu masalah sosial selalu dilakukan untuk memperbaiki situasi sosial yang ada, untuk meluruskan ketimpangan yang ada. Dan, bukan hanya untuk sekedar melukiskan serta menerangkan kenyataan yang ada (Buchori, 1993). Tidak ada penelitian sosial yang akan dapat mendatangkan perbaikan terhadap kondisi sosial yang ada selama para peneliti menempatkan diri mereka sebagai pakar yang berdiri di luar kenyataan sosial yang diteliti, dan memperlakukan warga masyarakat yang sedang diteliti sebagai obyek yang hanya menjalani kenyataan sosial yang ada secara pasif. Para peneliti harus menempatkan diri mereka sebagai bagian dari masyarakat yang sedang diteliti dan memandang warga masyarakat yang sedang diteliti sebagai subyek yang mempunyai hak moral untuk mengatur kehidupan mereka, serta mempunyai keinginan dan kemampuan untuk berbuat demikian.

Dalam kerangka ini, menjadi kewajiban moral para peneliti untuk memahami aspirasi masyarakat yang diteliti, dan mendampingi secara mental dan intelektual warga masyarakat yang diteliti dalam usaha mereka untuk mendatangkan perbaikan yang mereka dambakan. Dengan demikian, dalam penelitian semacam ini masalah penelitian tidak dapat dipisahkan dari masalah evaluasi. Keputusan untuk meneliti suatu masyarakat dengan tujuan untuk mendatangkan perbaikan ke dalam masyarakat itu, melalui antara lain pemberdayaan masyarakat, sudah merupakan suatu hasil evaluasi. Untuk melaksanakan evaluasi apakah proyek yang telah dilaksanakan selama jangka waktu tertentu telah sungguh mendatangkan perbaikan yang sesuai dengan harapan

warga masyarakat, perlu dilakukan suatu penelitian. Dua metoda penelitian evaluatif yang bersifat bottom-up adalah rapid rural appraisal (RRA), dan participatory rural appraisal (PRA).

a. *Metoda Rapid Rural Appraisal (RRA)*

Metoda RRA digunakan untuk pengumpulan informasi secara akurat dalam waktu yang terbatas ketika keputusan tentang pembangunan perdesaan harus diambil segera. Dewasa ini banyak program pembangunan yang dilaksanakan sebelum adanya kegiatan pengumpulan semua informasi di daerah sasaran. Konsekuensinya, banyak program pembangunan yang gagal atau tidak dapat diterima oleh kelompok sasaran meskipun program-program tersebut sudah direncanakan dan dipersiapkan secara matang, karena masyarakat tidak diikutsertakan dalam penyusunan prioritas dan pemecahan masalahnya. Pada dasarnya, metoda RRA merupakan proses belajar yang intensif untuk memahami kondisi wilayah, dilakukan berulang-ulang, dan cepat. Untuk itu diperlukan cara kerja yang khas, seperti tim kerja kecil yang bersifat multidisiplin, menggunakan sejumlah metode, cara, dan pemilihan teknik yang khusus, untuk meningkatkan pengertian atau pemahaman terhadap kondisi perdesaan (sebagai lokus penelitian). Cara kerja tersebut tersebut dipusatkan pada pemahaman pada tingkat komunitas lokal yang digabungkan dengan pengetahuan ilmiah.

Komunikasi dan kerjasama diantara masyarakat desa dan aparat perencana dan pelaksana pembangunan (*development agent*) adalah sangat penting, dalam kerangka untuk memahami masalah-masalah di perdesaan. Di samping itu, metoda RRA juga berguna dalam memonitor kecenderungan perubahan-perubahan di perdesaan untuk mengurangi ketidakpastian yang terjadi di lapangan dan mengusulkan penyelesaian masalah yang memungkinkan. Menurut James

Beebe (1995), metoda RRA menyajikan pengamatan yang dipercepat yang dilakukan oleh dua atau lebih pengamat atau peneliti, biasanya dengan latar belakang akademis yang berbeda. Metoda ini bertujuan untuk menghasilkan pengamatan kualitatif bagi keperluan pembuat keputusan untuk menentukan perlu tidaknya penelitian tambahan dalam merencanakan dan melaksanakan kegiatan.

Metoda RRA memiliki tiga konsep dasar yaitu; (a) perspektif sistem, (b) triangulasi dari pengumpulan data, dan (c) pengumpulan data dan analisis secara berulang-ulang (*iterative*).

b. *Metoda Participatory Rural Appraisal (PRA)*

Konsepsi dasar pandangan PRA adalah pendekatan yang tekanannya pada keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan kegiatan. Metoda PRA bertujuan menjadikan warga masyarakat sebagai peneliti, perencana, dan pelaksana program pembangunan dan bukan sekedar obyek pembangunan. Kritik PRA terhadap pembangunan adalah bahwa program-program pembangunan selalu diturunkan "dari atas" (*top down*) dan masyarakat tinggal melaksanakan. Proses perencanaan program tidak melalui suatu 'penjajagan kebutuhan' (*need assesment*) masyarakat, tetapi seringkali dilaksanakan hanya berdasarkan asumsi, survei, studi atau penelitian formal yang dilakukan oleh petugas atau lembaga ahli-ahli penelitian. Akibatnya program tersebut sering tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat dan tidak adanya rasa memiliki terhadap program itu.

Dengan PRA, yakni dengan partisipasi masyarakat keadaan itu diperbaiki dan juga keterampilan-keterampilan analitis dan perencanaan dapat dialihkan kepada masyarakat. Dengan demikian secara bertahap ketergantungan pada

pihak luar akan berkurang dan pengambilan prakarsa dan perumusan program bisa berasal dari aspirasi masyarakat (*bottom up*).

Metoda PRA didasarkan pada penyempurnaan dan modifikasi dari metoda AEA (Agroecosystems Analysis) dan RRA (Rapid Rural Appraisal) yang dilakukan oleh kalangan LSM dan peneliti yang bekerja di wilayah Asia dan Afrika. Walaupun ada beberapa kesamaan antara metoda PRA dan RRA, tetapi ada perbedaan secara mendasar. Metoda RRA penekannya adalah pada kecepatannya (*rapid*) dan penggalian informasi oleh orang luar. Sedangkan metoda PRA penekannya adalah pada partisipasi dan pemberdayaan. Menurut Robert Chambers (1987) PRA lebih cocok disebut sebagai metoda dan pendekatan-pendekatan jamak daripada metoda dan pendekatan tunggal, dan PRA adalah menu yang menyajikan daftar metoda dan teknik terbuka dan beragam. Dengan penekanannya pada partisipasi, maka metoda PRA mempunyai prinsip-prinsip: belajar dari masyarakat, orang luar sebagai fasilitator dan masyarakat sebagai pelaku, saling belajar dan saling berbagi pengalaman, keterlibatan semua kelompok masyarakat, bebas dan informal, menghargai perbedaan dan triangulasi.

Metoda PRA dibangun berdasarkan a) kemampuan-kemampuan masyarakat desa setempat, b) penggunaan teknik-teknik fasilitatif dan partisipatoris, dan c) pemberdayaan masyarakat desa setempat dalam prosesnya (Khan and Suryanata, 1994). Metoda PRA pada umumnya digunakan untuk mengevaluasi 4 (empat) macam proses, yaitu: 1) appraisal dan perencanaan secara partisipatoris, 2) pelaksanaan, pemantauan, evaluasi program secara partisipatoris, 3) penyelidikan berbagai topik (seperti; manajemen sumber daya alam, keamanan pangan, kesehatan, dan lain-lain), 4) pelatihan dan orientasi untuk peneliti dan masyarakat desa.

Alat-alat yang digunakan dalam metoda PRA serupa dengan yang digunakan dalam metoda RRA, tetapi berbeda dalam tingkat partisipasi dari masyarakat desa dalam praktik di lapangan.

Tidak seperti dalam RRA, masyarakat desa yang dilibatkan dalam PRA memainkan peran yang lebih besar dalam pengumpulan informasi, analisis data dan pengembangan intervensi seperti pada program-program pengembangan masyarakat yang didasarkan pada pengertian terhadap program secara keseluruhan. Proses ini akan memberdayakan masyarakat dan memberi kesempatan kepadamereka untuk melaksanakan kegiatan dalam memecahkan masalah mereka sendiri yang lebih baik dibanding dengan melalui intervensi dari luar.

❖ **Berbagai Ukuran Keberhasilan Pemberdayaan Masyarakat.**

Untuk mengetahui seberapa jauh pemberdayaan masyarakat telah berhasil, perlu ada pemantauan dan penetapan sasaran, sejauh mungkin yang dapat diukur untuk dapat dibandingkan. Pemberdayaan masyarakat dengan sendirinya berpusat pada bidang ekonomi, karena sasaran utamanya adalah memandirikan masyarakat, di mana peran ekonomi teramat penting. Cara mengukurnya telah banyak berkembang, seperti yang antara lain telah disebut di atas indeks *Gini*, jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan, jumlah desa miskin, peranan industri kecil, nilai tukar pertanian, upah minimum dan sebagainya

Pembangunan manusia yang berkualitas bukan hanya menyangkut aspek ekonominya, tetapi juga sisi lainnya, yaitu pendidikan dan kesehatannya. Di bidang ini, juga telah banyak ukuran dikembangkan antara lain persentase penduduk yang buta aksara, angka partisipasi sekolah untuk SD, SLTP, SLTA dan perguruan tinggi, angka kematian bayi per 1000 kelahiran

hidup, persentase penduduk yang kurang gizi, dan rata-rata umur harapan hidup. Selain itu juga sedang dikembangkan oleh Bappenas bersama BPS semacam angka indeks kesejahteraan rakyat yang menggabungkan indikator ekonomi, kesehatan, dan pendidikan ke dalam suatu angka indeks. Di dunia internasional indeks kesejahteraan semacam ini telah dikembangkan oleh UNDP yang dikenal dengan nama Human Development Index (HDI) seperti telah dikemukakan di atas. Manusia juga harus mempersiapkan diri untuk kehidupan abadi melalui pembangunan spiritual, sebagai bagian dari pemberdayaan masyarakat, dalam rangka membangun masyarakat berakhlak. Terkait dengan itu adalah pembangunan budaya, yakni untuk menciptakan, di atas budaya yang menjadi jati diri bangsa Indonesia, sikap budaya kerja keras, disiplin, kreatif, ingin maju, menghargai prestasi dan siap bersaing. Ukurannya tentu sangat relatif dan terutama bersifat kualitatif.

Dalam pembangunan budaya perlu dikembangkan orientasi kepada ilmu pengetahuan dan teknologi. Pemberdayaan teknologi, merupakan jawaban yang berjangkauan jauh ke depan dan berkesinambungan dalam membangun masyarakat yang maju, mandiri dan sejahtera. Pemberdayaan masyarakat harus pula berarti membangkitkan kesadaran dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam kehidupan masyarakatnya. Masyarakat yang secara politik terisolasi bukanlah masyarakat yang berdaya, artinya tidak seluruh aspirasi dan potensinya tersalurkan. Maka, aspek politik juga terdapat dalam pemberdayaan masyarakat. Salah satu ukurannya, seperti indikator yang dikembangkan Dasgupta (1993), adalah hak berpolitik (mengikuti pemilu) dan hak sipil lainnya.

Sejalan dengan pemikiran-pemikiran diatas, Sculer, Hasyemi dan Riley dalam Sugandi (2011: 182) menjelaskan beberapa indikator pemberdayaan yang mereka sebut sebagai Empowerment index atau index pemberdayaan . Kebebasan

mobilitas adalah kebebasan individu untuk pergi keluar rumah atau wilayah tempat tinggalnya seperti kepasar, fasilitas medias, bioskop, rumah ibadah, kerumah tetangga, Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendirian. Kemampuan membeli komoditas kecil, kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari misalnya beras, minyak goreng atau bumbu masak, Kebutuhan dirinya misalnya minyak rambut,, sabun mandi, rokok, bedak, sampo. Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini, terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa memintya izin pasangannya, terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri. Kemampuan membeli komoditas besar; Kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier seperti lemari, pakaian, TV, Radio, Koran, majalah, pakaian keluarga seperti halnya indikator diatas, point tinggi diberikan kepada individu yang dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta izin dengan pasangannya, terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri. Terlibat dalam membuat keputusan rumah tangga, mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama suami/istri mengenai keputusan-keputusan keluarga misalnya mengenai renovasi rumah, pembelian kambing untuk ditenak, memperoleh kredit usaha, dan semacamnya.

Kebebasan relatif dari dominasi keluarga responden ditanya mengenai apakah dalam satu tahun terakhir ada seseorang (suami, istri, anak-anak, mertua) yang mengambil uang, tanah, perhiasan, dari dia tanpa izinnya, yang melarang mempunyai anak, atau melarang bekerja diluar rumah. Kesadaran hukum dan politik mengenai nama salah seorang pegawai pemerintah Desa/ Kelurahan, seorang anggota DPRD setempat, nama presiden, mengetahui pentingnya memiliki surat nikah dan hukum-hukum waris, keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes; seseorang dianggap berdaya jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau

bersama dengan orang lain melakukan protes, misalnya terhadap suami yang memukul istri, istri yang mengabaikan suami dan keluarganya, gaji yang tidak adil, Penyalahgunaan bantuan sosial, atau penyalahgunaan kekuasaan polisi dan pegawai pemerintah, jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga, memiliki rumah, aset produktif, tanah dan tabungan. Seseorang dianggap memiliki poin tinggi jika ia memiliki aspek-aspek tersebut secara sendiri atau terpisah dari pasangannya.

❖ **Mekanisme Pemberdayaan Masyarakat**

Seperti dikemukakan di atas, pemberdayaan masyarakat harus melibatkan segenap potensi yang ada dalam masyarakat. Menurut Kartasasmita bahwa mekanisme pemberdayaan dilakukan melalui beberapa tahap, Dalam kaitan ini pentahapan tersebut, ada beberapa yang dilibatkan dalam kegiatan pemberdayaan ditingkat Desa dan tentu saja perlu menyesuaikan dengan kondisi terkini dengan memperhatikan berbagai aspek yang perlu disesuaikan. Untuk lebih jelasnya penulis mengutip beberapa Beberapa aspek di antaranya dapat diketengahkan sebagai berikut:

Pertama, peranan pemerintah teramat penting. Berarti birokrasi pemerintah harus dapat menyesuaikan dengan misi ini. Dalam rangka ini ada beberapa upaya yang harus dilakukan: 1) Birokrasi harus memahami aspirasi rakyat dan harus peka terhadap masalah yang dihadapi oleh rakyat. 2) Birokrasi harus membangun partisipasi rakyat. Artinya, berilah sebanyak-banyaknya kepercayaan pada rakyat untuk memperbaiki dirinya sendiri. Aparat pemerintah membantu memecahkan masalah yang tidak dapat diatasi oleh masyarakat sendiri. 3) Untuk itu maka birokrasi harus menyiapkan masyarakat dengan sebaiknya, baik pengetahuannya maupun cara bekerjanya, agar upaya pemberdayaan masyarakat dapat efektif. Ini merupakan bagian dari upaya pendidikan sosial untuk memungkinkan rakyat

membangun dengan kemandirian. 4) Birokrasi harus membuka dialog dengan masyarakat. Keterbukaan dan konsultasi ini amat perlu untuk meningkatkan kesadaran (*awareness*) masyarakat, dan agar aparat dapat segera membantu jika ada masalah yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh rakyat. 5) Birokrasi harus membuka jalur informasi dan akses yang diperlukan oleh masyarakat yang tidak dapat diperolehnya sendiri. 6) Birokrasi harus menciptakan instrumen peraturan dan pengaturan mekanisme pasar yang memihak golongan masyarakat yang lemah.

Untuk dapat menjalankan misinya, maka birokrasi harus (1) ditingkatkan kewenangannya sampai di lapisan terendah, (2) ditingkatkan kualitasnya, agar benar-benar mampu memberikan bimbingan dan pemberdayaan masyarakat. Terutama titik berat harus diberikan kepada aparat pada tingkat yang langsung berhadapan dengan masyarakat, baik secara hirarkis seperti aparat desa dan kecamatan, maupun fungsional seperti PPL, guru, dokter, dan bidan.

Kedua, organisasi-organisasi kemasyarakatan di luar lingkungan masyarakat sendiri. Di sini yang mempunyai potensi berperan besar adalah lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM), di samping organisasi-organisasi kemasyarakatan yang bersifat nasional dan lokal. LSM dapat berfungsi sebagai pelaksana program pemerintah (mewakili pemerintah), dapat menjadi pembantu (konsultan) pemerintah, tetapi dapat juga menjadi pembantu rakyat dalam program pemerintah. Sebaliknya LSM, sesuai dengan namanya, dapat pula mengembangkan programnya sendiri.

Dalam rangka ini, aparat setempat harus menjalin kerjasama erat dengan LSM, agar program LSM dapat bersinergi dengan program pemerintah, atau sekurang-kurangnya tidak terjadi kesimpangsiuran yang dapat mengakibatkan benturan yang hanya akan merugikan rakyat. LSM harus diperlakukan sebagai mitra pemerintah dalam upaya pemberdayaan masyarakat.

Tentunya yang dimaksudkan di sini adalah LSM yang murni dan bukan kepanjangan tangan dari kepentingan politik yang hanya menggunakan rakyat sebagai alat politik.

Ketiga, lembaga masyarakat yang tumbuh dari dan di dalam masyarakat itu sendiri, atau sering disebut sebagai *local community organization*. Lembaga ini dapat bersifat semi atau kuasi-formal seperti LKMD (sekarang LPM), PKK atau Karang Taruna, atau yang benar-benar tumbuh dari masyarakat sendiri seperti kelompok arisan, kelompok sinoman, kelompok paketan dan sebagainya. Dalam rangka IDT, kelembagaan dalam masyarakat tersebut dikembangkan oleh masyarakat sendiri, sebagai bagian dari mekanismenya, yaitu kelompok-kelompok masyarakat (pokmas) yang terdiri dari atas 10 sampai 30 kepala keluarga.

Kelompok-kelompok masyarakat serupa itu adalah yang paling efektif untuk upaya pemberdayaan masyarakat, oleh karena tumbuh dan berakar dari kalangan masyarakat sendiri. Secara sendiri-sendiri penduduk miskin sulit dapat mengatasi hambatan yang menyebabkan kemiskinannya. Secara bersama-sama, mereka dapat saling memperkuat dan saling menutupi kelemahan. Dinamika kelompok dan sinergi diharapkan dapat menghasilkan nilai dari upaya individual dalam kelompok.

Keempat, koperasi. Koperasi merupakan wadah ekonomi rakyat yang secara khusus dinyatakan dalam konstitusi sebagai bangun usaha yang paling sesuai untuk demokrasi ekonomi Indonesia. Koperasi dapat merupakan wahana yang efektif bagi upaya pemberdayaan masyarakat, dengan membangun manusia modern namun dengan dasar-dasar kekeluargaan dan kegotongroyongan yang menjadi ciri demokrasi Indonesia. Koperasi harus menjadi sasaran bagi pengembangan kelompok masyarakat yang sudah dapat melampaui tahap awal kerjasama dan kerja bersama dalam kelompok. Formalisasi kelompok sebagai badan (*entity*) ekonomi harus diarahkan ke dalam bentuk

koperasi. Namun, untuk itu kelompok dan anggota-anggotanya harus benar-benar dipersiapkan, agar bentuk koperasi dapat sungguh-sungguh menunjang upaya meningkatkan kegiatan usaha para anggota yang dilakukan secara bersama.

Kelima, pendamping. Penduduk miskin pada umumnya mempunyai keterbatasan dalam mengembangkan dirinya. Oleh karena itu, diperlukan pendamping untuk membimbing penduduk miskin dalam upaya memperbaiki kesejahteraannya. Pendamping bertugas menyertai proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok masyarakat sebagai fasilitator, komunikator, ataupun dinamisator. Lingkup pembinaan yang dilakukan para pendamping meliputi upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, yakni kualitas para anggota dan pengurus kelompok serta peningkatan kemampuan usaha anggota. Untuk maksud tersebut, pendamping perlu mengenal dan mengadakan komunikasi yang intensif dengan kelompok.

Pendamping yang paling efektif adalah dari anggota masyarakat itu sendiri, yaitu anggota masyarakat yang telah lebih sejahtera dan telah berhasil dalam kehidupan dan kegiatan ekonominya. Selain itu, seperti dalam program IDT dapat direkrut sarjana-sarjana untuk menjadi pendamping purna waktu, antara lain dari kalangan alumni penerima beasiswa Supersemar. Selain itu, pendamping dapat diambil dari petugas lapangan pada tingkat kecamatan dan desa dari berbagai departemen dan lembaga kemasyarakatan, antara lain dari Departemen Dalam Negeri

(Latihan Pembangunan Desa Terpadu atau LPDT), Departemen Pertanian (Penyuluh Pertanian Lapangan atau PPL dan Penyuluh Pertanian Spesialis atau PPS), Departemen Sosial (Petugas Sosial Kecamatan atau PSK dan Karang Taruna), Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (Petugas Lapangan KB atau PLKB), Kantor Menteri Pemuda dan Olahraga (Pemuda Pelopor), Departemen Tenaga Kerja (Tenaga Kerja Mandiri Profesional atau TKST), Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Sarjana

Penggerak Pembangunan Perdesaan atau SP3), para dokter, bidan desa, guru, serta para petugas lainnya yang ada di desa dan hidup di tengah-tengah masyarakat desa. Disamping itu, secara swadaya dan sukarela perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lainnya, seperti LSM, dapat pula ikut serta sebagai pendamping.

Untuk dapat melaksanakan tugasnya secara efektif, pendamping harus siap bekerja setiap waktu, menghadiri pertemuan kelompok, mengorganisasikan program latihan, serta membantu kelompok dalam memperoleh akses terhadap berbagai pelayanan yang dibutuhkan.

Keenam, pemberdayaan masyarakat harus dicerminkan dalam proses perencanaan pembangunan nasional, sebagai aliran dari bawah ke atas. Dewasa ini upaya tersebut telah dilakukan mulai dari tingkat desa dengan musyawarah pembangunan desa (LKMD), forum diskusi UDKP di tingkat kecamatan, sampai ke Rapat Koordinasi Pembangunan Daerah Tingkat II, Rapat Koordinasi Pembangunan Daerah Tingkat I, Rapat Konsultasi Regional Pembangunan, dan Rapat Konsultasi Nasional Pembangunan. Mulai dari Dati II, kelembagaan perencanaan sudah cukup kuat, karena telah ada Bappeda. Di tingkat kecamatan telah ada pula pejabat teknis seperti PPL, mantri statistik, juru penerang, dokter puskesmas, yang dapat membantu kegiatan perencanaan meskipun pada taraf yang sederhana. Yang masih lemah dan harus diperkuat dalam proses perencanaan ini adalah kemampuan perencanaan pada tingkat desa. Upaya itu harus meliputi penyempurnaan kelembagaan desa, penguatan sumber daya manusia serta pengembangan budaya masyarakat desa yang tanggap pada perubahan atau dapat disebut pula modernisasi masyarakat desa.

Ketujuh, keikutsertaan masyarakat yang lebih mampu, khususnya dunia usaha dan swasta. Pemberdayaan masyarakat dapat lebih optimal jika terjadi keterkaitan dalam kemitraan

usaha diantara yang telah mampu dengan yang masih tertinggal terutama melalui penyediaan modal usaha untuk pengembangan usaha penduduk miskin. Model seperti ini sedang dikembangkan melalui gerakan nasional tabungan keluarga sejahtera (Takesra) dan kredit usaha keluarga sejahtera (Kukesra). Dalam Takesra dan Kukesra, penduduk miskin yang termasuk dalam kategori keluarga prasejahtera dan sejahtera I mendapatkan bantuan suntikan tabungan dengan maksud untuk membiasakan menabung dan mengelola keuangan dengan baik. Bagi penduduk miskin yang telah mampu menabung dapat mengajukan bantuan modal berupa kredit Kukesra dengan menyampaikan rencana kegiatan produktif. Bantuan modal yang diberikan kepada penduduk miskin tersebut berasal dari masyarakat yang telah lebih mampu.

Upaya ini yang prakarsanya diambil oleh pemerintah dapat diperluas, dalam berbagai bentuk pola kemitraan langsung terutama antara usaha swasta dengan usaha ekonomi rakyat. Potensi dunia usaha dan masyarakat yang mampu untuk turut memberdayakan masyarakat cukup besar, dan perlu dikembangkan, karena selain penting artinya untuk memperkuat perekonomian nasional, juga akan mempertebal persatuan dan kesatuan bangsa, karena kuatnya solidaritas sosial.

**PEMBERDAYAAN
DAN PARTISIPASI
MASYARAKAT
DALAM PEMBANGUNAN**



A. Partisipasi dan Implementasi Kebijakan

Konsep pemberdayaan sebagaimana telah banyak dibahas pada Bab I, tentu wawasan dalam konteks pemberdayaan itu selalu dikaitkan dengan peran serta masyarakat, baik sebagai subyek maupun sebagai obyek dalam pembangunan itu sendiri. Berubahnya paradigma pembangunan dari konsep pembangunan nasional kearah demokratisasi dan desentralisasi menumbuhkan kesadaran yang lauas tentang perlunya peran serta masyarakat dalam keseluruhan proses dan program pembangunan. Pemberdayaan dan partisipasi muncul sebagai dua kata yang banyak diungkapkan ketika berbicara tentang pembangunan, Meskipun demikian pentingnya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat belum sepenuhnya dihayati dan dilaksanakan oleh stakeholders pembangunan, baik dari kalangan pemerintah, swasta, LSM dan masyarakat pada umumnya. Bahkan dikalangan masyarakat itu sendiri masih gamang menghadapi praktek, partisipasi dalm melaksanakan setisap tahapan dalam pembangunan dilingkungannya, Disi lain hampir semua proyek dan program pemerintah mensyaratkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya dimana masyarakat ditempatkan pada posisi strategis yang menentukan keberhasilan pembangunan itu sendiri.

❖ Partisipasi masarakat

Partisipasi masyarakat merupakan komponen penting dalam pambanfgkitan kemandirian dalam proses pemandirian . Menurut Sugandi (20:183) Pemberdayaan dan partisipasi masyarakat merupakan strategi yang sangat potensial dalam rangka meningkatkan konomi sosial dan transformasi budaya . Proses ini pada akhirnya akan dapat menciptakan perkembangan yang berpusat pada masyarakat, Partisipasi menurut Hoofstreedde yang dikutip suprayogi (2011:183) bahwa partisipasi adalah " The taking part in one or more phases " atau mengambil bagian

dalam suatu tahap atau lebih dari suatu proses . Dalam hal ini adalah dalam proses pembangunan.

Oleh karena itu partisipasi adalah pokok utama dalam proses pembangunan yang terpusat pada masyarakat dan berkesinambungan serta merupakan proses interaktif yang berlanjut . Prinsip dalam partisipasi adalah melibatkan masyarakat secara langsung dan hanya mungkin dapat dicapai jika masyarakat sendiri ikut ambil bagian sejak dari awal, proses dan perumusan hasil, keterlibatan masyarakat akan menjadi penjamin bagi suatu proses yang baik dan benar. Dengan demikian untuk menciptakan partisipasi yang dinamis atas prakarsa dan kemauan masyarakat diperlukan sosialisasi, pengembangan pendidikan politik sebagai suatu bentuk penciptaan pra kondisi yang dapat mendukung terjadinya partisipasi masyarakat.

Konsep partisipasi memiliki banyak penekanan makna. Namun secara gramatikal, partisipasi berarti "turut berperan serta dalam suatu kegiatan", "keikutsertaan atau peran serta dalam suatu kegiatan", "peran serta aktif atau proaktif dalam suatu kegiatan". Partisipasi sebagai suatu konsep dalam pengembangan masyarakat, digunakan secara umum dan luas. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, partisipasi adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan (keikutsertaan sedangkan dalam kamus sosiologi partisipasi adalah setiap proses identifikasi atau menjadi peserta suatu proses komunikasi atau kegiatan bersama dalam suatu situasi sosial tertentu.

Partisipasi itu sendiri oleh Hoof steele diartikan sebagai ambil bagian dalam satu tahap atau lebih dari suatu proses pembangunan. Dalam pengertian ini paling tidak dapat dijumpai adanya tiga hal pokok, yaitu partisipasi merupakan keterlibatan mental emosional; partisipasi menghendaki adanya kontribusi terhadap kepentingan atau tujuan kelompok; dan partisipasi merupakan tanggungjawab terhadap kelompok. Keith Davis mendefinisikan partisipasi sebagai "keterlibatan mental atau

pikiran atau moral atau perasaan di dalam situasi kelompok yang mendorong untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan". Sementara Verhagen mendefinisikan partisipasi sebagai "bentuk keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu".

Keragaman arti partisipasi ini pada hakikatnya terkait erat dengan kepentingan dan agenda yang beragam pula dalam kehidupan masyarakat dan pembuatan keputusan secara politis. Suatu definisi partisipatif baik deskriptif maupun normatif terutama harus menekankan bahwa segala perkembangan masyarakat dan pembangunan merupakan proses yang hanya bisa berhasil jika hanya dijalankan bukan saja bagi tetapi juga bersama dengan dan oleh rakyat sendiri, terlebih orang miskin. Masyarakat harus ikut secara aktif dalam menentukan dan menjalankan upaya dan program bantuan dari pemerintah, dan dengan demikian dapat menentukan keadaan hidup mereka sendiri mulai dari saat pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengawasannya hingga perawatan suatu program.

Oleh karena itu, konsep partisipasi merupakan suatu konsep yang luas, dan penting, karena salah satu indikator keberhasilan suatu pembangunan adalah adanya partisipasi masyarakat penerima program. Partisipasi adalah sebuah konsep sentral, dan prinsip dasar dari pengembangan masyarakat karena, di antara banyak hal, partisipasi terkait erat dengan gagasan hak asasi manusia. Dengan kata lain, partisipasi dalam suatu kebijakan publik selalu berkaitan dengan masyarakat sebagai objek yang dituju dari suatu kebijakan, karena secara esensial kebijakan itu dilahirkan dalam kerangka dari, oleh dan untuk kepentingan masyarakat. Perwujudan kepentingan masyarakat ini tidak lain merupakan ekspresi dari penghargaan terhadap

hak asasi manusia dari setiap individu masyarakat sebagai subjek pembangunan.

Dengan demikian, partisipasi masyarakat pada dasarnya adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Partisipasi melibatkan lebih banyak mental dan emosi daripada fisik seseorang, sehingga pribadinya diharapkan lebih banyak terlibat dari pada fisiknya sendiri. Partisipasi yang didorong oleh mental dan emosi yang demikian itu, disebut sebagai partisipasi "sukarela". Sedangkan partisipasi dengan paksaan disebut mobilisasi. Partisipasi mendorong orang untuk ikut bertanggung jawab di dalam suatu kegiatan, karena apa yang disumbangkannya adalah atas dasar kesukarelaan sehingga timbul rasa bertanggung jawab kepada organisasi.

Sementara itu, Chapin dikutip Alexander Abe mengemukakan adanya bentuk partisipasi masyarakat, antara lain: (a) partisipasi uang adalah bentuk partisipasi untuk memperlancar usaha-usaha bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan; (b) partisipasi buah pikiran adalah partisipasi berupa sumbangan berupa ide, pendapat atau buah pikiran konstruktif, baik untuk menyusun program maupun untuk memperlancar pelaksanaan program dan juga untuk mewujudkannya dengan memberikan pengalaman dan pengetahuan guna mengembangkan kegiatan yang diikutinya; (c) partisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Masyarakat terlibat dalam setiap diskusi/forum dalam rangka untuk mengambil keputusan yang terkait dengan kepentingan bersama; dan (d) partisipasi representatif. Partisipasi yang dilakukan dengan cara memberikan kepercayaan/mandat kepada wakilnya yang duduk dalam organisasi atau panitia.

❖ Implementasi Kebijakan Publik

Dalam studi kebijakan publik, persoalan implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan

Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan Udoji mengatakan bahwa: *"the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented"*. Hal ini menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan dalam arti walaupun perumusan dilakukan dengan sempurna namun apabila proses implementasi tidak berkerja sesuai persyaratan, maka kebijakan yang semula baik akan menjadi jelek begitu pula sebaliknya. Dengan kata lain, implementasi jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya berupa impian atau rencana yang bagus dan tersimpan dalam arsip jika tidak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan itu sendiri oleh van Meter & van Horn dirumuskan sebagai *"...encompasses those actions by public and private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*, Sementara Edward III merumuskan implementasi kebijakan sebagai *"... is the stage of policy making between the establishment of a policy... and the consequences of the policy for the people whom it affect"* Pressman dan Wildavsky justru memandang implementasi kebijakan sebagai suatu proses interaksi antara tujuan yang ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan mewujudkan tujuan kebijakan. Keduanya melihat proses

implementasi sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal "*setting of goals*" dengan titik akhir "*achieving them*". Sementara Jones dalam memaknai implementasi kebijakan merujuk pada pelaksanaan secara efektif, sehingga implementasi kebijakan memuat tentang aktivitas-aktivitas program yang akan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan dirasakan manfaatnya oleh kelompok sasaran yang dituju.

Berbagai uraian di atas menyiratkan bahwa implementasi kebijakan berkenaan dengan serangkaian kegiatan pelaksanaan kebijakan yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Hal demikian ditegaskan Hoogerwerf bahwa implementasi kebijakan berkaitan dengan penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih. Sarana yang dimaksudkan adalah berupa peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan yang telah ditetapkan pemerintah.

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Sunggono sebagai berikut: Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Dengan demikian, yang diperlukan dalam implementasi kebijakan ini adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah atau implementasi suatu rencana peruntukan. Implementasi kebijakan publik dalam pemikiran Sunggono ini lebih ditekankan pada persoalan manajemen dan persoalan teknis. Persoalan manajemen yang dimaksud bisa jadi bahwa setiap implementator kebijakan dituntut untuk mampu merencanakan, melaksanakan, menilai dan melaporkan bagaimana seharusnya kinerja kebijakan itu berlangsung.

Sementara persoalan teknis yang dimaksud bisa jadi bahwa setiap implementator kebijakan dituntut untuk bisa konsisten

dan konsekuen dalam mencapai tujuan-tujuan dan sarana-sarana kebijakan secara transparan. Dalam perspektif ini, transparansi dapat menjadi salah satu faktor penentu efektivitas implementasi suatu kebijakan publik. Sementara Mazmanian dan Sabatier sebagaimana dikutip Samodra Wibawa dkk., menjelaskan sebagai berikut: " Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Dalam pandangan kritis Irfan M. Islamy (2007:94), Untuk dapat melakukan penilaian alternatif dengan baik diperlukan kriteria tertentu ' Sampai seberapa jauh alternatif itu dapat dilaksanakan oleh diterima oleh semua pihak sehingga menghasilkan dampak yang positif " karena itu, pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakannya telah dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi juga ingin mengetahui seberapa jauh kebijakan tersebut telah memberikan konsekuensi positif dan sekaligus juga dapat memahami konsekuensi negatif bagi masyarakat, sehingga jauh hari sebelumnya dapat dielemisir dampak yang mungkin terjadi. Dalam pemahaman yang demikian dapatlah dikatakan bahwa studi implementasi kebijakan publik pada prinsipnya berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses kebijaksanaan negara, baik menyangkut usaha-usaha mengadministrasikan maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh aktivitas-aktivitas apa yang

dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan dari suatu kebijakan publik. Sementara Mazmanian dan Sabatier sebagaimana dikutip Samodra Wibawa dkk, menjelaskan sebagai berikut "Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Dalam pandangan kritis Irfan M. Islamy, " pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakannya telah dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi juga ingin mengetahui seberapa jauh kebijakan tersebut telah memberikan konsekuensi positif dan negatif bagi masyarakat "

Dalam pemahaman yang demikian dapatlah dikatakan bahwa studi implementasi kebijakan publik pada prinsipnya berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses kebijaksanaan negara, baik menyangkut usaha-usaha mengadministrasikan maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh aktivitas-aktivitas apa yang dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan dari suatu kebijakan publik.

B. Pengembangan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Implementasi Kebijakan Publik

Penerapan sistem desentralisasi dalam era otonomi memberikan dampak positif kepada masyarakat, yakni meningkatnya kesadaran politik masyarakat terutama dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan publik. Dalam kerangka yang demikian,

pemerintah harus memberikan ruang dan peran yang besar bagi keterlibatan politik masyarakat secara aktif dalam penyelenggaraan negara, bahkan masyarakat berhak atau bahkan wajib berpolitik untuk menentukan haluan negara membuat Undang-undang dan mengawasi pelaksanaan kekuasaan negara. Peningkatan partisipasi publik ini pada akhirnya mengakibatkan pola-pola hubungan antara negara dan masyarakat telah mengalami pergeseran yang signifikan.

Dalam hal implementasi kebijakan publik, pergeseran tersebut dapat dilihat dari semakin berkembangnya pendekatan partisipatif dan kemitraan dalam pelaksanaan kebijakan di daerah. Masyarakat menjadi subjek dan penentu proses kebijakan yang lebih besar. Dengan pendekatan demikian memperlihatkan adanya penguatan relasi antara hak asasi dan kebijakan publik dalam kerangka pemberdayaan masyarakat. Terkait hal ini, Sutoro Eko menegaskan, pergeseran cara pandang ini lebih mengedepankan penguatan relasi baru antara hak asasi dan pembangunan yang melahirkan pendekatan pembangunan berbasis hak (*rights-based approach to development*). Pada saat yang sama, pertautan antara partisipasi dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) melahirkan semangat baru dalam partisipasi warga (*citizenship participation*). Partisipasi warga merupakan hak fundamental warga negara dalam proses pembangunan dan sekaligus sebagai prasyarat bagi pembentukan hak-hak lainnya .

Hubungan yang seimbang antara pemerintah dan masyarakat tidak hanya manifestasi dari pelaksanaan otonomi daerah, tetapi model hubungan yang demikian itu juga merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat untuk membangun tata pemerintahan yang baik, sehingga memudahkan pencapaian kemajuan pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakatnya. Dalam membangun sinergi peran dan tanggung jawab kedua belah pihak, diperlukan komunikasi yang intensif dan transparan melalui berbagai saluran, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman yang dapat menghambat pelaksanaan pembangunan yang dimotori oleh pemerintah daerah.

Fenomena di atas menunjukkan adanya pertentangan tak terelakkan antara: (a) tujuan efisiensi birokrasi dan persyaratan demokrasi berupa partisipasi dan debat, dan (b) peran pengambilan kebijakan politik dan tugas administratif birokrat pemerintahan, sebagaimana ditesiskan Newton dan van Deth. Keadaan inilah yang pada akhirnya mendorong gelombang pembaruan "Manajemen Publik Baru" (*New Public Management*) dengan salah satu arah utama adalah mengubah kultur kinerja birokrasi pemerintahan yang tadinya kaku, hierarkis, tidak ramah, dan terikat aturan menjadi instansi yang fleksibel, bertanggung jawab, dan ramah yang tanggap terhadap tuntutan warga. Dalam konteks ini, pembaruan "Manajemen Publik Baru" menghendaki adanya partisipasi masyarakat sebagai suatu keharusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan untuk itu birokrasi pemerintahan harus mendorong dan menggalakkan adanya pelibatan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan proses kebijakan publik.

Perlunya keterlibatan masyarakat ini dianggap sangat penting, karena penentuan kebijakan publik yang terlalu menekankan peranan pemerintah birokrasi (bercirikan *top down*) mendapat kritikan tajam, dimana kurang peka terhadap kebutuhan lokal dan menghambat konsep pemberdayaan masyarakat. Selain itu, dalam implementasinya partisipasi yang berkembang di beberapa daerah di Indonesia cenderung bersifat terbatas, elitis, serta keterbatasan kapasitas serta terjadi asimetris informasi. Hal ini terjadi karena kurangnya informasi tentang kebijakan kepada masyarakat akibat dari kurang berjalannya sosialisasi kebijakan.

Untuk mengembangkan partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan publik di era otonomi daerah diperlukan beberapa prasyarat antara lain:

Pertama, inisiatif pemerintah daerah. Salah satu hakekat diberlakukannya desentralisasi adalah agar proses penyelenggaraan negara dapat lebih efektif dan responsif serta terciptanya *good governance*. Untuk mengawal tercapainya tujuan tersebut maka

diperlukan partisipasi masyarakat. Sementara itu, partisipasi masyarakat akan sulit terbangun apabila tidak ada inisiatif Pemerintah Daerah untuk membuka ruang partisipasi tersebut. Sebagai contoh, berkembang-luasnya partisipasi masyarakat di daerah Karnataka, India, antara lain disebabkan oleh adanya inisiatif pemerintah daerah tersebut untuk mengembangkan partisipasi masyarakat.

Kedua. *good societal governance*. Seringkali peran serta masyarakat "diwakili" oleh lembaga swadaya masyarakat dan lembaga-lembaga sosial lainnya. Namun, para aktor tersebut dalam menjalankan perannya belum tentu betul-betul merepresentasikan kepentingan masyarakat yang sesungguhnya. Dalam prakteknya, peluang partisipasi masyarakat dapat dimanfaatkan oleh oknum "aktivis masyarakat" untuk mendapatkan keuntungan finansial dari pemerintah maupun para donor. Untuk itu, harus ada advokasi *good societal governance* yang dapat dijadikan prinsip bersama dalam penyelenggaraan negara.

Ketiga, membangun kepedulian dan pelatihan masyarakat. Sesuai dengan prinsip *good governance, stakeholder* penyelenggara negara bukan hanya pemerintah tetapi juga masyarakat dan dunia usaha. Khusus partisipasi masyarakat diperlukan kepedulian (*awareness*) dan kemampuan masyarakat dalam memahami proses partisipasi serta substansi bidang yang dipartisipasikan. Oleh karena itu, diperlukan pembangunan kepedulian warga dan pelatihan warga.

Selanjutnya, untuk mengoptimalkan pengembangan partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan publik di era otonomi daerah dalam kerangka pembangunan daerah, ada beberapa strategi yang perlu dilakukan. **Pertama**, meningkatkan kemampuan masyarakat mendayagunakan kelembagaan-kelembagaan lokal sebagai instrumen partisipasi, sesuai dengan budaya mereka. **Kedua**, mendorong hadir dan berfungsinya lembaga-lembaga kontrol sosial berbasis masyarakat, yang memiliki kedudukan strategis dan independen untuk mengawal proses implementasi kebijakan publik dalam kerangka pembangunan di daerah. **Ketiga**, pemerintah daerah

hendaknya memberikan informasi yang komprehensif tentang berbagai kebijakan yang telah diimplementasikan kepada masyarakat dan membuka ruang dan kemudahan yang sebesar-besarnya bagi keterlibatan masyarakat dalam implementasi kebijakan publik tersebut. Dalam hal ini, diperlukan program-program sosialisasi, diseminasi informasi melalui sarana komunikasi massa, dan sebagainya.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut diatas, lalu pertanyaannya adalah apa hubungan antara perumusan kebijakan oleh administrasi publik dalam hal ini birokrasi pemerintah dengan konsepsi pemberdayaan yang ingin dicapai kemudian.

Konsepsi pemberdayaan dan Partisipasi masyarakat serta organisasi publik, keduanya berbeda yakni salah satunya menargetkan masyarakat secara langsung, sedangkan organisasi publik menargetkan masyarakat melalui kelembagaan dalam organisasi. sehingga dalam rangka penetrasi program-program pemberdayaan masyarakat Perlu pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politik dan kekuasaan pada kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan . (Sugandi, 2011: 181).

Konsep pemberdayaan dalam hal ini adalah Pembangunan alternatif yang menekankan keutamaan politik melalui otonomi pengambilan keputusan untuk melindungi kepentingan rakyat yang berlandaskan pada sumber daya pribadi, langsung melalui partisipasi, demokrasi dan pembelajaran sosial melalui pengamatan langsung. (Friedman). Dalam konteks pencapaian target keberdayaan maka Ide pemberdayaan memiliki dua kecenderungan.

Pertama; Kecenderungan primer Kecenderungan proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan (Power) kepada masyarakat atau individu menjadi lebih berdaya. proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi .

Kedua; Kecenderungan sekunder yaitu kecenderungan yang menekankan kepada proses memberikan stimulus, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Dua kecenderungan tersebut seolah memberikan (pada titik ekstrim) seolah berseberangan, namun seringkali untuk mewujudkan kecenderungan primer harus melalui kecenderungan sekunder terlebih dahulu. Pemberdayaan masyarakat sebagai sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan yakni yang bersifat "People centered, participatory, empowering, and sustainable. Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (Basic need) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (safety needs) yang pemikirannya belakang ini banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan dimasa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang lain oleh Friedman disebut sebagai alternatif development yang menghendaki inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity (Ginjar dalam Suprayogi 2011).

Berkenan dengan penjelasan diatas, maka dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi sebagaimana telah dijelaskan dibagian awal dan salah satunya yaitu menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (enabling). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap kelompok masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan, artinya tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena jika demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. Bagaimana

mengetahui potensi masyarakat yang dapat dikembangkan, maka hal ini tentu memerlukan kemampuan melakukan deteksi lingkungan baik eksternal maupun internal (intelligence activities) kemudian memilih aktifitas yang paling menonjo dan menguntungkan bagi kepentingan masyarakat dalam kerangka pemberdayaa (empowerment) untuk dapat dilakukan pilihan atas tindakan yang terbaik (Choise activities) .

Dalam kerangka inilah maka peran dalam kebersamaan masyarakat sangat diperlukan karena yang paling mengetahui apa yang menjadi kebutuhannya adalah mereka sendiri, disamping keterlibatannya itu adalah salah satu bentuk pertanggungjawaban terhadap apa yang direncanakan, dilaksanakan dan dapat dievaluasi secara berkelanjutan..

Seperti halnya dikemukakan diatas, Peran serta masyarakat dalam pembangunan sangat diperlukan karena masyarakat merupakan objek sekaligus subjek pembangunan. Inkeles dan Smith dalam So-Suwarsono (1991) juga mengkaji tentang pentingnya faktor manusia sebagai komponen penting dalam penopang pembangunan. Menurut mereka pembangunan bukan sekedar masalah pemasokan modal dan teknologi saja, tetapi di butuhkan manusia yang dapat mengembangkan sarana material tersebut supaya menjadi produktif. Untuk itu, dibutuhkan apa yang disebut oleh inkeles sebagai manusia modern. kedua tokoh itu mencoba memberikan ciri-ciri dari manusia yang dimaksud, yang antara lain meliputi keterbukaan terhadap terhadap pengalaman dan ide baru, berorientasi pada masa sekarang dan masa depan, punya kesanggupan merencanakan, serta percaya bahwa manusia bisa menguasai alam.

Terkait dengan pentingnya peran masyarakat dalam proses pembangunan tersebut maka berkembanglah konsep pembangunan dengan pendekatan yang bersifat bottom up yang senantiasa mengedepankan partisipasi masyarakat dalam pembangunan melalui proses-proses pemberdayaan masyarakat. Dalam Permendagri no 7 tahun 2007 tentang Kader pemberdayaan Masyarakat sebagaimana disebutkan bahwa pemberdayaan masyarakat

merupakan suatu strategi yang digunakan dalam pembangunan masyarakat untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Secara etimologi pemberdayaan berasal dari kata berdaya yang berarti kekuatan, berkemampuan, bertenaga (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1998:189). Suharto (2005) memberi definisi mengenai pemberdayaan yaitu pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai kemampuan dan pengetahuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi maupun sosial.

Dalam konsep pemberdayaan, menurut Prijono dan Pranarka (1996), manusia adalah subyek dari dirinya sendiri, proses pemberdayaan menekankan pada proses memberikan kemampuan kepada masyarakat agar menjadi berdaya, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya. Lebih lanjut dikatakan bahwa pemberdayaan harus ditujukan pada kelompok atau lapisan masyarakat yang tertinggal.

Oleh sebab itu dalam pemberdayaan masyarakat diperlukan adanya kepedulian yang diwujudkan dalam kemitraan dan kebersamaan antara pihak yang sudah maju dengan pihak yang belum berkembang yang merupakan kelompok atau lapisan masyarakat yang masih tertinggal.

Dalam kaitan partisipasi masyarakat, Rubin dalam Sumaryadi (2005: 94-96) mengemukakan beberapa prinsip dasar dari konsep pemberdayaan masyarakat sebagai berikut:

1. Pemberdayaan masyarakat selalu melibatkan partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan yang dilakukan.
2. Dalam melaksanakan program pemberdayaan masyarakat, kegiatan pelatihan merupakan unsur yang tidak bisa dipisahkan dari usaha pembangunan fisik.
3. Dalam implementasinya, usaha pemberdayaan harus dapat memaksimalkan sumber daya, khususnya dalam hal pembiayaan baik yang berasal dari pemerintah, swasta maupun sumber-sumber lainnya.
4. Kegiatan pemberdayaan masyarakat harus dapat berfungsi sebagai penghubung antara kepentingan pemerintah yang bersifat makro dengan kepentingan masyarakat yang bersifat mikro.

Selain hal tersebut diatas, Sumaryadi (2005) juga menjelaskan beberapa factor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dalam suatu komunitas masyarakat diantaranya sebagai berikut: a) Kesiediaan suatu komunitas untuk menerima pemberdayaan bergantung pada situasi yang dihadapinya. b) Adanya batas pemberdayaan, terutama terkait dengan siklus pemberdayaan yang membutuhkan waktu relatif lama dimana pada sisi yang lain kemampuan dan motivasi setiap orang berbeda-beda. c) Adanya kepercayaan dari para pemimpin komunitas untuk mengembangkan pemberdayaan dan mengubah persepsi mereka tentang anggota komunitasnya. d) Pemberdayaan membutuhkan dukungan sumber daya yang besar, baik dari segi pembiayaan maupun waktu

C. Konsep Partisipasi Masyarakat.

Partisipasi adalah proses dimana *stakeholders* atau yang terlibat aktif baik secara individu maupun kolektif, secara langsung maupun tidak langsung, dalam pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan/pengevaluasian atas pemberdayaan masyarakat. Diharapkan melahirkan semangat

partisipasi yang dapat mendorong warga dan masyarakat sekitar untuk menggunakan haknya dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan/pengevaluasian yang menyangkut kepentingannya sendiri. secara individual maupun kolektif, secara langsung maupun tidak langsung.

partisipasi berarti pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang atau keterampilan bahan dan jasa. Bhattaacharja (dalam Ndraha, 1987:102) mendefinisikan partisipasi sebagai pengambilan bagian dalam kegiatan bersama. Sedangkan Keth Devis (dalam Heneryager and Heckman, 1967:617) memberi arti partisipasi adalah keterlibatan secara mental dan emosional seseorang atau sekelompok masyarakat dengan kesediaan memberikan kontribusi dan kedsediaan untuk turut bertanggung jawab .

Menurut **Talizuduhu Ndraha**, 1981:42, menyatakan bahwa: Partisipasi sebagai keterlibatan secara fisik, mental dan emosional seseorang atau kelompok masyarakat desa didalam gerakan pembangunan, yang mendorong yang bersangkutan untuk bertindak atas kehendak atau prakarsa sendiri menurut usaha penyelenggaraan suatu program atau proyek atau kegiatan pembangunan di desa yang bersangkutan.

Pergeseran lokus kebijakan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah diharapkan proses pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Pengevaluasian lebih partisipatif dan benar-benar mengabdikan kepada kepentingan publik dan bukan pada kepentingan elit birokrasi dan politik. Dengan partisipasi aktif diharapkan mampu menjadikan aspirasi stakeholders sebagai panglima karena dengan Manajemen Berbasis kepentingan masyarakat diharapkan mampu mengalirkan kekuasaan dari pemerintah ke tangan para pengelola dan stakeholders, yang sebenarnya sangat strategis karena pada level inilah keputusan dapat memperbaiki mutu yang diharapkan.

Sedangkan tujuan utama partisipasi adalah untuk: (1) meningkatkan dedikasi/kontribusi stakeholders terhadap kepentingan masyarakat dalam bentuk jasa (pemikiran/intelektualitas, keterampilan), moral, finansial, dan material/barang, (2) memberdayakan kemampuan yang ada pada stakeholders bagi mewujudkan kepentingan masyarakat dan tujuan nasional pada umumnya, (3) meningkatkan peran stakeholders dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan serta tugas kemasyarakatan sebagai *advisor, supporter, mediaotor, controller, resource linker, and educatio provider*, dan (4) menjamin agar setiap keputusan dan kebijakan yang diambil benar-benar mencerminkan aspirasi stakeholders dan menjadikan aspirasi stakeholders sebagai panglima bagi penyelenggaraan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat .

Keberhasilan peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan fungsi pemberdayaan masyarakat dapat diukur dengan beberapa indikator antara lain: a. Kontribusi/dedikasi *stakeholder* yang semakin meningkat dalam hal jasa (pemikiran, keterampilan) finansial, moral, dan material/barang. b. Meningkatnya kepercayaan *masyarakat*, terutama menyangkut komitmen pemerintah dalam hal peningkatan kualitas kehidupan masyarakat. c. Meningkatnya tanggung jawab *stakeholder* terhadap penyelenggaraan negara terutama untuk kesejahteraan masyarakat.

❖ **Tipologi Dalam Partisipasi Masyarakat**

Dalam tipologinya partisipasi dalam konteks partisipasi politik dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu: partisipasi politik aktif, partisipasi politik pasif, dan partisipasi politik tidak aktif (**Surbakti.1983:142–143**).

- 1) **Partisipasi aktif** adalah kegiatan yang sifatnya “mempengaruhi” proses input politik, seperti mengajukan petisi, demonstrasi, kontak dengan pejabat pemerintah, anggota aktif atau pengurus partai politik, dan mengajukan

alternatif keputusan politik yang berlainan denganyang dibuat oleh pemerintah. Dengan kata lain, partisipasi aktif berarti kegiatan yang berorientasi pada proses input dan output politik (pengambilan keputusan).

- 2) **Partisipasi pasif** merupakan tindakan "melaksanakan" output politik, seperti mentaati hukum membayar pajak, dan memelihara ketertiban dan keamanan. Sedangkan partisipasi tidak aktif merupakan tindakan untuk tidak melakukan apa-apa, seperti tidak memilih, tidak membayar pajak, tidak mentaati peraturan secara sengaja, tidak menghadiri kampanye politik, dan tidak menjadi anggota aktif partai politik. Jadi partisipasi pasif inimerupakan kegiatan yang berorientasi pada proses output.
- 3) **Partisipasi tidak aktif** hendaklah dibedakan dengan tindakan anggotamasyarakat yang tidak aktif dalam proses politik karena memang tidak tahu atau merasa tidak mampu. Partisipasi tidak aktif dimaksudkan adalah tindakan tidak aktif sebagai suatu sikap dan perilaku politik. Kelompok ini menganggap masyarakat dan sistem politik yang ada telah menyimpang dari apa yang mereka cita-citakan.

Lester W. Milbrath dan Goel (dalam Surbakti, 1983:143), menyebut orang yang berpartisipasi aktif sebagai *gladiator*, artinya, mereka yang secara aktif terlibat dalam proses politik, yakni sebagai komunikator spesialis, mengadakan kontak tatap muka, aktivis partai, pekerja kampanye, dan aktivis masyarakat. Kemudian menyebut orang yang pasif sebagai *spectator*, artinya orang yang setidaknya-tidaknyapun pernah ikut memilih dalam pemilihan umum. Sedangkan orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik sehingga mereka tidak aktif sebagai orang yang apatis.

Partisipasi dapat diartikan bahwa setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Jika dikaitkan dengan otonomi daerah yang intinya adalah wewenang berada pada rakyat yang tinggal di daerah yang bersangkutan, maka pemerintah daerah dapat membuka ruang bagi seluruh komponen masyarakat untuk dapat terlibat dan berperan serta dalam seluruh proses pembangunan, (Yuwono Teguh:84).

Dalam konteks demokrasi, partisipasi menjadi aspek penting bagi jalannya proses demokrasi. Sebagaimana dijelaskan Held demokrasi disebut sebagai otonomi demokrasi partisipatoris di mana di dalamnya membutuhkan akuntabilitas negara dalam derajat yang tinggi dan suatu peran kembali masyarakat sipil. Dalam hal ini otonomi demokrasi meramalkan partisipasi substansial secara langsung pada komunitas lokal dan manajemen diri. Demokrasi otonomi membutuhkan pernyataan hak-hak manusia di luar memilih untuk memberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dan untuk menemukan *preferensi* pribadi dan pengawasan akhir oleh warga negara terhadap agenda politik, termasuk juga hak-hak sosial dan ekonomi untuk memastikan bahwa tersedia sumber-sumber daya yang cukup bagi otonomi demokrasi.

Demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang menekankan *responsivitas* pemerintah terhadap sistem politik. Dalam hal inilah elemen-elemen dasar demokrasi politik meliputi dan tingkat pendidikan, urbanisasi, dan pembangunan media massa, proses demokratisasi, ada dua jalan terpenting menuju demokrasi, yakni jalan yang terfokus pada kompetensi dan jalan yang terfokus pada partisipasi. Hal ini dapat dimaknai bahwa meningkatnya

partisipasi berarti meningkatnya jumlah warga negara yang memperoleh hak hak politik dan kebebasan.

Sementara kompetisi menyangkut tersedianya hak hak dan kebebasan paling tidak bagi beberapa anggota sistem politik dengan meningkatnya kompetisi untuk meraih kekuasaan pemerintah. Implikasi demokrasi memerlukan pra kondisi yang sekurang-kurangnya masyarakat memahami tentang hak dan kewajibannya, Memahami potensi yang dapat dikembangkan oleh pemerintah, tahu apa yang harus dilakukan dan dikembangkan melalui dukungan dari pemerintah . Dengan demikian makna partisipasi dapat mencakup:

- 1) Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya. Hak itu tidak hilang ketika ia memberikan mandat pada orang lain untuk duduk dalam lembaga pemerintahan. Sedangkan hak politik, sebagai hak asasi, tetap melekat pada setiap individu yang bersangkutan.
- 2) Partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik di lembaga-lembaga formal untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan masih menyisakan beberapa kelemahan yang ditandai dengan keraguan sejauh mana orang yang dipilih dapat merepresentasikan kehendak masyarakat luas.
- 3) Partisipasi masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan publik dapat mendorong partisipasi lebih bermakna.
- 4) Partisipasi dilakukan secara sistematis, bukan hal yang insidental.
- 5) Berkaitan dengan diterimanya desentralisasi sebagai instrumen yang mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*)

- 6) Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintahan. Demokratisasi dan desentralisasi di negara berkembang termasuk Indonesia terjadi dalam situasi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintah.

Dengan melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan, maka diharapkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat terus ditingkatkan, dan meningkatnya warga dipercaya sebagai indikator penting bagi menguatnya dukungan dan keabsahan pemerintah yang berkuasa.

Partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan dan pelaksanaan (*implementasi*) program atau proyek pembangunan yang dilakukan dalam masyarakat. Partisipasi masyarakat memiliki ciri-ciri bersifat proaktif dan bahkan reaktif (artinya masyarakat ikut menalar baru bertindak), ada kesempatan yang dilakukan oleh semua yang terlibat, ada tindakan yang mengisi kesepakatan tersebut, ada pembagian kewenangan dan tanggung jawab dalam kedudukan yang setara. (**Parwoto,2007**).

❖ **Faktor Penyebab Timbulnya Partisipasi**

Seseorang akan berpartisipasi terhadap sesuatu yang mana dalam hal ini dikonotasikan sebagai suatu perwujudan perilaku seseorang terhadap suatu obyek kegiatan. Ditegaskan oleh **Herbert Blumer**, dalam **Irving M.Zeitlin,1998:331**, bahwa respon aktor baik langsung maupun tidak,selalu didasarkan atas penilaian atau pemaknaan setiap obyek tindakan. Pokok pikiran Blumer dalam menjabarkan pemikiran interaksionisme simbolis, memikirkannya menjadi tiga, **pertama** bahwa manusia bertindak terhadap sesuatu atas dasar makna. Dalam kaitannya

dengan penafsiran terhadap suatu stimulus untuk memperoleh pemaknaan terhadap suatu obyek tindakan.

Thomas dalam K.Sunarto:65, mengatakan bahwa tindakan seseorang selalu didahului oleh suatu tahapan penilaian dan pertimbangan untuk memperoleh makna atas obyek tindakan. Selain menggunakan paradigma fakta sosial dalam memperjelas perilaku dalam hal ini partisipasi masyarakat, juga dapat digunakan paradigma lain, yaitu paradigma sosial yang dikembangkan oleh **George Homans**. Paradigma perilaku sosial menitik beratkan pada hubungan antara tingkah laku aktor dengan tingkah laku lingkungan Faktor yang menghambat atau menjadi ancaman terhadap partisipasi masyarakat antara lain: 1) Sifat malas, apatis, masa bodoh, dan tidak mau melakukan perubahan di tingkat anggota masyarakat. 2) Aspek-aspek tipologis (pembuktian) . 3) Geografis (pulau-pulau kecil yang tersebar letaknya) . 4) Demografis (Jumlah penduduk) . 5) Ekonomi (desa miskin/tertinggal), Sedangkan dalam partisipasi masyarakat terdapat dua dimensi penting.

Dimensi pertama adalah siapa yang berpartisipasi dan bagaimana berlangsungnya partisipasi, Untuk itu, (Cohen dan Uphoff, 1979:30), mengklasifikasikan masyarakat berdasarkan latar belakang dan tanggung jawabnya, yaitu: (1) penduduk setempat (2) pemimpin masyarakat (3) pegawai pemerintah (4) pegawai asing yang mungkin dipertimbangkan memiliki peran penting dalam suatu atau kegiatan tertentu. Moeljanto dalam Siti Irene Astuti Dwiningrum, (2011:59.) menyatakan bahwa dalam konteks partisipasi lokal, semua mitra pelaksana suatu program merupakan persyaratan murni, artinya pelaksanaan suatu program harus memaksimalkan partisipasi masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum mereka.

Terdapat beberapa langkah yang dapat diambil untuk mendorong partisipasi lokal kearah tercapainya program pemerintah. Langkah (1) adalah reorientasi kearah hubungan

yang lebih efektif dengan masyarakat melalui pembangunan koalisi dan jaringan komunikasi (2) peningkatan rasa tanggung jawab masyarakat untuk pembangunan mereka sendiri dan peningkatan kesadaran mereka akan keutuhan mereka, masalah mereka, kemampuan mereka dan potensi mereka (3) memperlancar komunikasi antar berbagai potensi lokal sehingga masing-masing dapat lebih menyadari perspektif partisipasi lain (4) penerapan prinsip tertentu, yaitu tentang hidup belajar merencanakan dan bekerja bersama-sama dengan rakyat.

Kegiatan seperti ini dimulai dari apa yang diketahui dan dimiliki masyarakat, dengan memberi contoh dan menggunakan pendekatan yang menyatakan bukan sekedar memberi pertolongan.

Dimensi kedua, bagaimana partisipasi itu berlangsung. Dimensi ini penting diperhatikan terutama untuk mengetahui hal-hal seperti (1) apakah inisiatif itu datang dari administrator ataukah dari masyarakat setempat, (2) apakah dorongan partisipasi itu sukarela atau paksaan, (3) saluran partisipasi itu apakah berlangsung dalam posisi individu atau kolektif, dalam organisasi formal ataukah informal dan apakah partisipasi itu secara langsung atau melibatkan wakil, (4) durasi partisipasi (5) ruang lingkup partisipasi, apakah sekali untuk seluruhnya, sementara atau berlanjut dan meluas, (6) memberikan kekuasaan yang meliputi bagaimana keterlibatan efektif masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan yang mengarah pada hasil yang diharapkan.

Pemahaman terhadap kelangsungan dimensi partisipasi diatas terwujud dari suatu dinamika dan akibat dari partisipasi. Jika diterapkan dengan tepat maka kesimpulannya mengenai "siapa" yang berpartisipasi dalam aktivitas "apa" yang dipertimbangkan dalam partisipasi.

❖ **Jenis-Jenis Partisipasi Dalam Masyarakat**

Uphoff dan Cohen, 1979:30, membedakan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu **pertama**, partisipasi dalam pengambilan keputusan. **Kedua**, partisipasi dalam pelaksanaan. **Ketiga** partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan. Dan **keempat** partisipasi dalam evaluasi.

Keempat jenis partisipasi tersebut bila dilakukan bersama-sama akan memunculkan aktifitas pembangunan yang terintegrasi secara potensial;

Pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat untuk menuju kata sepakat tentang berbagai gagasan yang menyangkut kepentingan bersama. Partisipasi dalam hal pengambilan keputusan ini sangat penting, karena masyarakat menuntut untuk ikut menentukan arah dan orientasi pembangunan. Wujud dari partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini bermacam-macam, seperti kehadiran rapat, diskusi, sumbangan pemikiran, tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan (**Cohen dan Uphoff, 1979**). Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini merupakan suatu proses pemilihan alternatif berdasarkan pertimbangan yang menyeluruh dan rasional.

Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program merupakan lanjutan dari rencana yang telah disepakati sebelumnya, baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, maupun tujuan. Di dalam pelaksanaan program, sangat dibutuhkan keterlibatan berbagai unsur, khususnya pemerintah dalam kedudukannya sebagai fokus atau sumber utama pembangunan.

Menurut Ndraha 1983 dan Cohen dan Hoff 1979, ruang lingkup partisipasi dalam pelaksanaan suatu program meliputi: pertama,

menggunakan sumber daya dan dana. Kedua, kegiatan administrasi dan koordinasi, ketiga, penjabaran program. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam partisipasi pelaksanaan suatu program merupakan satu unsur penentu keberhasilan program itu sendiri.

Ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi ini tidak terlepas dari kualitas maupun kuantitas dari hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai. Dari segi kualitas keberhasilan suatu program akan ditandai dengan adanya peningkatan output, sedangkan dari kuantitas dilihat seberapa besar persentase keberhasilan program yang dilaksanakan apakah sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Keempat, partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi ini berkaitan dengan masalah pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau ada penyimpangan.

❖ **Tahap pelaksanaan Program Partisipasi,**

Dalam pelaksanaan berpartisipasi, dilakukan dalam beberapa tahap yang meliputi:

1. Pengambilan keputusan; Gambarannya adalah Penentuan alternatif dengan masyarakat untuk menuju sepakat dari berbagai gagasan yang menyangkut kepentingan bersama
2. Pelaksanaan, Gambarannya mencakup Penggerakan sumber daya dan dana dalam pelaksanaan merupakan penentu keberhasilan program yang dilaksanakan
3. Pengambilan manfaat; gambarannya meliputi Partisipasi berkaitan dari kualitas dan kuantitas hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai
4. Evaluasi; Berkaitan dengan pelaksanaan program secara menyeluruh. partisipasi ini bertujuan mengetahui bagaimana pelaksanaan program berjalan

Cohen dan Uphoff (1979) menyatakan bahwa ilmuwan dan politikus lebih memberikan perhatian pada jenis partisipasi dalam evaluasi. Sementara para administrator cenderung memberikan perhatian pada jenis partisipasi dalam pengambilan manfaat terutama dalam rangka memperbaiki *wellbeing* masyarakat. Hal tersebut memperhatikan adanya latar belakang disiplin ilmu yang berbeda-beda akan menimbulkan konsep partisipasi yang berbeda pula.

❖ **Tangga Partisipasi Masyarakat**

Menurut Siti Irene AD, 2011:64 praktik partisipasi sebagai hak politik memerlukan keterlibatan langsung dari warga dalam pembuatan kebijakan publik, sehingga terjalin sinergi antara warga, pemerintahan, dan masyarakat dalam membangun kepercayaan publik yang menjadi modal penting dalam pemerintahan yang desentralistik. Partisipasi masyarakat juga berarti adanya keterlibatan langsung bagi warga dalam proses pengambilan keputusan dan kontrol serta koordinasi dalam mempertahankan hak-hak sosialnya. Jika dikaitkan dengan tingkat kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat dikaitkan dengan partisipasi sebagaimana oleh Shery Arthen dalam Suhirman,2003, maka peran serta masyarakat dalam perencanaan dapat dibedakan ke dalam anaktangga sebagai berikut:

Tabel 2.1 Tangga Partisipasi

Klasifikasi	Uraian	Tingkatan
Citizen power	Pada tahap ini sudah terjadi pembagian hak,tanggung jawab, dan wewenang antara masyarakat dengan pemerintah dalam pengambilan keputusan	Kontrol masyarakat (<i>sitizenkontrol</i>) Pelimpahan kekuasaan (<i>delegatedcontrol</i>) Kemitraan (<i>partnership</i>)

Klasifikasi	Uraian	Tingkatan
Tokenism	Hanya sekedar formalitas yang memungkinkan masyarakat mendengar dan memiliki hak untuk memberikan suara, tetapi Pendapat mereka belum menjadi bahan dalam pengambilan keputusan	Penentrangan (<i>placation</i>) Konsultasi (<i>consultation</i>) Informasi (<i>information</i>)
Non Participation	Masyarakat hanya dijadikan obyek	Terapi (Therapi), Manipulasi

Sumber “ Tajuddin Nur Effendi (Konsep partisipasi menuju Pemberdayaan)

Berdasarkan tangga partisipasi dapat diasumsikan bahwa partisipasi yang mampu menggerakkan dinamika masyarakat adalah partisipasi yang diklasifikasikan kedalam ***citizen power***, karena dalam konteks inilah terdapat keterlibatan ***civil society*** sebagai pilar penting dalam menggerakkan masyarakat demokratis. Secara khusus lagi Peter Oakley dari Tadjudin Nooer Effendi, mencoba memetakan partisipasi dalam tujuh tingkatan yakni Manipulasi, *konsultation*, *Consensus building*, *Decision making*, *Risk taking*, *partnership* dan *self management*

Tabel 2.2 Tingkatan Partisipasi

Tingkatan	Deskripsi
<i>Manipulation</i>	Tingkat paling rendah mendeteksi situasi tidak Ada partisipasi, cenderung berbentuk indoktrinasi
Consultation	Stakeholder mempunyai peluang untuk memberikan saran akan digunakakan seperti yang mereka harapkan
<i>Consensus-building</i>	Pada tingkat ini stakeholder berinteraksi untuk saling memahami dan dalam posisi saling bernegosiasi, toleransi dengan seluruh anggota kelompok. Kelemahan yang sering terjadi adalah individu individu dan kelompok masih cenderung diam atau se tuju bersifat pasif

Tingkatan	Deskripsi
Decision making	Konsensus terjadi didasarkan pada keputusan kolektif dan ber sumber pada rasa tanggung jawab untuk menghasilkan sesuatu. Negosiasi pada tahap ini mencerminkan derajat perbedaan yang terjadi dalam individu maupun kelompok
Risk-taking	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 resiko yang diharapkan dari hasil keputusan.Karenanya,akuntabilitas merupakan basis penting.
Partnership	Memerlukan kerja secara equal menuju hasil yang mutual, Equal tidak hanya sekedar dalam bentuk struktur dan fungsi tetapi dalam tanggung jawab
Self management	Puncak dari partisipasi masyarakat .stakeholder berinteraksi dalam proses saling belajar (<i>learning process</i>) untuk mengoptimalkan hasil dan hal-hal yang menjadi perhatian

Sumber:Tajuddin Nur Effendi (Konsep partisipasi menuju Pemberdayaan masyarakat

Berdasarkan tingkatan partisipasi sebagaimana digambarkan diatas, maka dalam implementasi pemberdayaan masyarakat diperlukan adanya saling pengertian akan masing-masing tanggungjawab dan kepedulian oleh stakeholders yang terkait 7untuk sama-sama membangun komitmen bersama untuk mewujudkan interaksi yang optimal untuk menghasilkan pemerintahan yang kuat serta kondisi kondisi masyarakat yang sejahtera,

E. Membangun Rencana Partisipatif Untuk memberdayakan masyarakat

Dengan mengutip sebuah makalah " Juwanto " bagaimana menyusun suatu perencanaan pembangunan yang harus melibatkan seluruh masyarakat dan stakeholders terkait .Dia menulis dengan memulai dan melihat bahwa Pembangunan yang dilakukan selama beberapa dekade di Indonesia menghasilkan banyak dampak, baik

yang bersifat positif dan (tidak sedikit) yang bersifat negatif_merusak dan memundurkan peradaban. Peninggian badan jalan di beberapa tempat di Semarang mengakibatkan ratusan kepala keluarga harus mengungsi dan tercerabut dari tempat tinggal dan budayanya karena kampung mereka tergenang air rob. Demikian juga, demi terbangunnya pusat perbelanjaan besar di beberapa kota, pasar tradisional dengan ribuan pedagang pasar tergusur dan pedagangnya kehilangan sumber pendapatan.

Perencanaan pembangunan yang dilakukan tanpa melibatkan masyarakat akan menghasilkan peminggiran dan keterasingan. Masyarakat kelas bawah hanya menjadi penonton dari proses pembangunan yang dilakukan. Masyarakat hanya menjadi objek pembangunan, bukan subjek. Pendekatan partisipatif menjadi syarat mutlak sebuah proses pembangunan. Partisipasi yang dimaksud meliputi keeluruhan tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitiring, dan evaluasi. Denan demikian, rakyatlah yang akan menjadi pembuat keputusan (decision making) dalam keseluruhan proses pembangunan.

Demikian juga dengan pembiayaan pembangunan. Terdapat beberapa sumber pembiayaan pembangunan, baik yang berasal dari pemerintah(Government Organization) yang terdiri dari APBN, APBD I, APBD II, serta dari sumber non pemerintah(Non Government Organization), baik secara pribadi maupun lembaga. Arif Wibowo (UI) dalam tulisannya menyatakan bahwa sebelum masuk dalam pembahasan perencanaan partisipatif ada baiknya jika kita menyimak mode perencanaan yang ada, diantaranya model perencanaan bersifat Top Down dan Bottom Up. Perencanaan dengan model Top Down ini dilaksanakan oleh sekelompok elit politik, melibatkan lebih banyak teknokrat, mengandalkan otoritas & diskresi. Adapun argumentasi top-down adalah: a) Efisiensi. b) Penegakan aturan (enforcement) . c) Konsistensi input-target-output. d) Publik/masyarakat masih sulit dilibatkan. Perencanaan dengan model Bottom Up ini dilaksanakan secara kolektif, melibatkan unsur-unsur

governance, mengandalkan persuasi, co-production. Dan argumentasi bottom-up adalah: a) Efektivitas. b) Kinerja (performance, outcome), bukan sekadar hasil seketika. c) Social virtue (kearifan sosial) d). Masyarakat diasumsikan sudah paham hak-hak dan apa yang mereka butuhkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka kembali mengulang istilah partisipasi, bahwa dalam konteks perencanaan partisipatif ini, makna yang paling mendalam adalah partisipasi itu sendiri. Istilah Partisipasi menurut Mikkelsen biasanya digunakan di masyarakat dalam berbagai makna umum, diantaranya: (2005, 53-54)

1. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat dalam suatu proyek (pembangunan), tetapi tanpa mereka ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan.
2. Partisipasi adalah proses membuat masyarakat menjadi lebih peka dalam rangka menerima dan merespons berbagai proyek pembangunan.
3. Partisipasi adalah suatu proses aktif, yang bermakna bahwa orang ataupun kelompok yang sedang ditanyakan mengambil inisiatif dan mempunyai otonomi untuk melakukan hal itu.
4. Partisipasi adalah proses menjembatani dialog antara komunitas lokal dan pihak penyelenggara proyek dalam rangka persiapan, pengimplementasian, pemantauan dan pengevaluasian staf agar dapat memperoleh informasi tentang konteks sosial maupun dampak sosial proyek terhadap masyarakat.
5. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat secara sukarela dalam perubahan yang ditentukan sendiri oleh masyarakat.
6. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam upaya pembangunan lingkungan, kehidupan dan diri mereka sendiri..

Kemudian dalam berbagai makna tersebut terdapat beberapa bentuk partisipasi sebagaimana Tiga bentuk partisipasi (Chambers

dalam Mikkelsen, 2005, 54): yang meliputi bentuk-bentuk sebagai berikut:

1. Cosmetic Label. Sering digunakan agar proyek yang diusulkan terlihat lebih cantik sehingga lembaga donor maupun pihak pemerintah akan mau membiayai proyek tersebut.
2. Coopting Practice. Digunakan untuk memobilisasi tenaga-tenaga di tingkat lokal dan mengurangi pembiayaan proyek.
3. Empowering Process. Dimaknai sebagai suatu proses yang memungkinkan masyarakat lokal untuk melakukan analisis masalah mereka, memikirkan bagaimana cara mengatasinya, mendapatkan rasa percaya diri untuk mengatasi masalah, mengambil keputusan sendiri tentang alternatif pemecahan masalah apa yang ingin mereka pilih.

❖ **Perencanaan Partisipatif**

Perencanaan partisipatif mulai dikenal secara luas sejak munculnya metode partisipatif yang biasa disebut Participatory Rural Appraisal. Metode ini menekankan adanya peran serta aktif dari masyarakat dalam merencanakan pembangunan (penyelesaian masalah) mulai dari pengenalan wilayah, pengidentifikasi masalah sampai pada penentuan skala prioritas.

Bahwa Perencanaan partisipatif saat ini mulai merambah ke tingkat makro atau lebih pada pengembangan kebijakan, biasanya kegiatan ini lebih banyak dilakukan oleh Lembaga Non Pemerintah (NGO's). Selain itu perencanaan partisipatif banyak dilakukan di tingkat mikro seperti pada tingkat masyarakat maupun di tingkat individu.

Secara garis besar perencanaan partisipatif mengandung makna adanya keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, mulai dari melakukan analisis masalah mereka, memikirkan bagaimana cara mengatasinya, mendapatkan rasa percaya diri untuk mengatasi masalah, mengambil keputusan

sendiri tentang alternatif pemecahan masalah apa yang ingin mereka atasi.

Tiga alasan utama mengapa perencanaan partisipatif dibutuhkan, yaitu (Conyers, 1991, 154-155)

1. Alasan pertama partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhandan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.
2. Alasan kedua adalah bahwa masyarakat akan lebih mempercayai kegiatan atau proram pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program tersebut.
3. Alasan ketiga adalah karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam proses pembangunan.

Alasan lainnya dikemukakan oleh Amartya Sen dimana la mengemukakan ada 3 alasan mengapa harus ada demokasi dan Perencanaan Partisipatif (Amartya Sen, 1999:148)

1. Demokrasi dan partisipasi sangat penting peranannya dalam pengembangan kemampuan dasar.
2. Instrumental role untuk memastikan bahwa rakyat bisa mengungkapkan dan mendukung klaim atas hak-hak mereka, di bidang politik maupun ekonomi
3. Constructive role dalam merumuskan "kebutuhan" rakyat dalam konteks sosial.

❖ **Mereview terhadap Partisipasi dalam Pembangunan**

Pada tahun 1960-an, yang dimaksud dengan partisipasi adalah adanya transfer atau alih pengetahuan atau teknologi dari luar untuk menjadikan orang atau masyarakat mampu menolong dirinya sendiri. Pada tahun 1970-an Partisipasi lebih dikenal sebagai usaha untuk mengentaskan kemiskinan dan berkaitan dengan kases terhadap sumber-sumber pembangunan. Ada 3 perspektif besar yaitu: 1) Masyarakat berpartisipasi sebagai pihak yang menerima manfaat dari pembangunan. Partisipasi dilakukan untuk masyarakat, umumnya masyarakat diundang untuk ditanyakan apa kebutuhan mereka yang nantinya akan dimasukkan dalam program pembangunan. 2) Partisipasi dilihat sebagai suatu proses dan di kendalikan oleh orang-orang yang mengenalkan pembangunan. Partisipasi ini berkaitan pula dengan demokrasi dan keadilan. 3) Partisipasi melibatkan bekerja dengan masyarakat daripada bekerja untuk mereka. Partisipasi bentuk ini lebih melihat hubungan antara pelaksana pembangunan dan pemanfaatan hasil pembangunan.

Pada tahun 1980-an Partisipasi dikenal dengan istilah Proyek dalam Masyarakat, dan ini menyebabkan semakin dikenalnya partisipasi sebagai suatu pendekatan dalam proyek-proyek dan program-program pembangunan. Terdapat 2 paradigma yang berkembang saat ini, yaitu:

1. Metode yang dipromosikan oleh lembaga-lembaga seperti Stakeholder analysis, social analysis, beneficiary assessment, logical framework analysis. Semua ini merupakan toolkits yang diterapkan oleh perencana sosial untuk mempromosikan partisipasi ditingkat pemangku kepentingan dalam melakukan pengidentifikasian di tingkat awal.
2. Metode-metode yang dipromosikan oleh pengembang metode partisipatori seperti PRA, Rapid Rural Appraisal, Partisipatory Learning and Action, Partisipatory Appraisal

and Learning Methods dan sebagainya yang memungkinkan masyarakat untuk berbagi, mengenal dan menganalisa pengetahuan yang mereka miliki serta kondisi mereka dan melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Pada tahun 1990-an Partisipasi lebih dilihat sebagai kemitraan, koordinasi atau kepemilikan dari program dan adanya fungsi kontrol/kendali dari masyarakat itu sendiri terhadap sumber daya yang mereka miliki. Pada dekade ini mulai ada perubahan paradigma mengenai apa yang disebut masyarakat, mulai ada perubahan dari penerima manfaat dari pembangunan kepada pemangku kepentingan, dengan asumsi kalau masyarakat disebut sebagai penerima manfaat sifatnya lebih pasif dibandingkan dengan masyarakat sebagai pemangku kepentingan.

Pada tahun 2000-an Partisipasi mulai berubah yang dahulu hanya berkisar pada lingkungan mikro saat ini mulai merambah ke tataran makro, dengan adanya partisipasi dalam penentuan atau pembentukan kebijakan.

❖ **Tipologi Partisipasi Masyarakat atau Individu**

Dalam konsep perencanaan partisipatif terdapat beberapa tipologi partisipatif sebagaimana dikemukakan Kartasmita sebagai berikut

Passive Participation, ialah partisipasi dimana masyarakat berpartisipasi karena memang diharuskan untuk ikut serta dalam proses pembangunan, tanpa ada kemampuan untuk merubah.

Participation in information giving, dimaksudkan bahwa partisipasi masyarakat hanya sebatas memberikan informasi yang dibutuhkan oleh perencana pembangunan dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan. Namun masyarakat tidak punya kemampuan untuk mempengaruhi mempengaruhi dalam

pembuatan pertanyaan, dan tidak ada kesempatan untuk mengecek ketepatan dari hasil penelitian yang telah dilakukan.

Participation by consultation, ialah partisipasi masyarakat dilakukan dalam bentuk konsultasi, ada pihak luar sebagai pendengar yang berusaha mendefinisikan permasalahan yang dihadapi masyarakat dan merumuskan solusinya. Dalam proses konsultasi ini tidak ada pembagian dalam penentuan keputusan, semua dikerjakan oleh pihak luar yang diberi mandat untuk mengerjakan ini. **Participation for material incentives**, partisipasi ini lebih pada masyarakat memberikan sumber daya yang mereka punya seperti tenaga dan tanah, kemudian akan diganti dalam bentuk makanan, uang, atau penggantian dalam bentuk materi lainnya.

Functional participation, Partisipasi fungsional adalah partisipasi masyarakat terjadi dengan membentuk kelompok-kelompok atau kepanitiaan yang diprakarsai/didorong oleh pihak luar.

Interactive participation, Partisipasi interaktif dimaksudkan bahwa masyarakat dilibatkan dalam menganalisis dan perencanaan pembangunan. Dalam tipe partisipasi ini, kelompok mungkin saja dapat dibentuk bersama-sama dengan lembaga donor dan mempunyai tugas untuk mengendalikan dan memutuskan semua permasalahan yang terjadi di tingkat lokal.

Self-mobilization, ialah mobilisasi masyarakat secara mandiri berinisiatif untuk melakukan pembangunan tanpa ada campur tangan dari pihak luar, kalau pun ada, peran pihak luar hanya sebatas membantu dalam penyusunan kerangka kerja. Mereka mempunyai fungsi kontrol penuh terhadap sumber daya yang akan digunakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakatnya.

Catalysing change, artinya Partisipasi dengan membentuk agen perubah dalam masyarakat yang nantinya dapat mengajak atau mempengaruhi masyarakatnya untuk melakukan perubahan.

Optimum Participation, lebih memfokuskan pada konteks dan tujuan dari pembangunan dan itu akan turut menentukan bentuk dari partisipasi yang akan dipergunakan. Partisipasi akan optimal jika turut memperhatikan secara detail pada siapa yang akan berpartisipasi karena tidak semua orang dapat berpartisipasi, dan dengan metode ini pula dapat membantu menentukan strategi yang optimal dalam pembangunan. **Manipulation**, ada sejumlah partisipasi namun tidak memiliki kekuasaan yang nyata, masyarakat membentuk suatu kelompok atau kepanitiaan namun tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan arah pembangunan. Dalam praktek mereka mengeluarkan pendapat dan saran akan tetapi sama sekali tidak dapat menentukan apa yang menjadi keputusan akhir dari sebuah perencanaan.

Berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Pretty yang dikutip oleh Sugandi (2011:184-191) bahwa persoalan partisipasi dibahas lebih detail dengan memulai menulis tentang Karakteristik tipologi partisipasi yang dibagi dalam tujuh karakteristik meliputi;

Pertama. Partisipasi Pasif disamakan dengan partisipasi manipulatif yang dimaksudkan bahwa masyarakat menerima pemberitahuan tentang apa yang dilakukan. Penyampaian sepihak oleh pelaksana proyek tidak memperhatikan tanggapan masyarakat sebagai sasaran program. Informasi yang dipertukarkan terbatas pada kalangan profesional diluar kelompok sasaran belaka. Ini adalah tipologi partisipasi yang paling lemah

Kedua; Partisipasi Informatif, disini masyarakat hanya menjawab pertanyaan-pertanyaan untuk proyek namun tidak berkesempatan untuk terlibat dalam mempengaruhi proses keputusan, akurasi hasil study tidak dibahas secara bersama.

Ketiga; Partisipasi konsultatif, dimaksudkan bahwa masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi sedangkan orang luar mendengarkan serta ikut menganalisa dan pemecahannya. sama

halnya dengan tipologi pada pembagian awal (Kartasasmita) dimana masyarakat belum ada peluang untuk membuat keputusan bersama. Para profesional tidak berkewajiban untuk mengajukan pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk ditindak lanjuti.

Keempat; partisipasi insentif dimaksudkan bahwa masyarakat memberikan pengorbanan dan jasa untuk memperoleh imbalan insentif berupa upah, walaupun tidak dilibatkan dalam proses pembelajaran atau eksaperimen–eksperimen yang dilakukan, masyarakat tidak memiliki andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan setelah insentif dihentikan.

Kelima; Partisipasi Fungsional adalah masyarakat membentuk kelompok sebagai bagian dari proyek, setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati. Pada tahap awal masyarakat tergantung kepada pihak luar, tetapi secara bertahap kemudian menunjukkan kemandiriannya.

Keenam; Partisipasi Interaktif; type partisipasi ini sama dengan yang dikemukakan sebelumnya (Kartasasmita) yakni masyarakat berperanan dalam proses analisis untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan atau penguatan kelembagaan, pola ini cenderung melibatkan metode interdisipliner yang mencari krgaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistimatis. Masyarakat memiliki peran untuk mengontrol atas pelaksanaan keputusan-keputusan mereka sehingga memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan.

Ketujuh; Partisipasi Mandiri (self mobilization) artinya masyarakat mengambil inisiatif sendiri secara bebas (tidak dipengaruhi) pihak luar untuk mengubah sistem atau nilai-nilai yang mereka junjung, Mereka mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan dan dukungan tehnis serta sumberdaya yang diperlukan,

yang terpenting masyarakat juga memegang kendali atas pemamfaatan sumber daya yang ada dan atau digunakan.

Mengemukanya tuntutan reformasi politik dan pembangunan dan munculnya kebijakan desentralisasi pembangunan, membawa konsekwensi terhadap pentingnya penguatan semangat menata pemerintahan yang baik (*good governance*), dimana proses pembangunan diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam era demokrasi dan otonomi daerah pasca orde baru, pentingnya partisipasi masyarakat dalam semua tahapan proses pembangunan merupakan suatu keniscayaan.

Wacana pembangunan yang partisipatif di Indonesia sesungguhnya telah dimulai sejak 40 tahun yang lalu, dimana konsep pembangunan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat telah dimasukkan dalam GBHN pada dekade tahun 1970 an sementara kebijakan yang lebih kongkrit dimulai pada dekade 1980 an . Sejak dekade 1990-an Kegiatan pembangunan daerah dirancang lebih partisipatif melalui lembaga pengambilan keputusan tingkat desa, Kecamatan, Kabupaten, provinsi hingga nasional, akan tetapi ditegaskan bahwa pada saat itu partisipasi masyarakat lebih sebagai jargon pembangunan, dimana partisipasi diartikan sebagai bagaimana upaya mendukung program pemerintah dan upaya-upaya yang ada pada awal dan konsep pelaksanaan berasal dari pemerintah. Berbagai keputusan umumnya sudah diambil dari atas dan sampai kemasyarakat dalam bentuk sosialisasi yang tidak bisa ditolak.

Dalam kaitan ini ada enam bentuk partisipasi masyarakat lokal yang secara berurutan semakin baik.

1. Co-option, tidak ada input apapun dari masyarakat lokal yang dijadikan bahan subjek.

2. Co-Operation, terdapat insentif, namun proyek telah di desain oleh pihak luar yang menentukan seluruh agenda dan proses secara langsung employes atau sub ordinat
3. Consultation, opini masyarakat ditanya, namun pihak luar menganalisis informasi sekaligus memutuskan bentuk aksinya sendiri clients
4. Collaboration, artinya masyarakat lokal bekerjasama dengan pihak luar untuk menentukan prioritas dan pihak luar bertanggung jawab langsung kepada proses collaborators.
5. Co-Learning, masyarakat lokal dan luar saling membagi pengetahuan untuk memperoleh saling pengertian dan bekerjasama untuk merencanakan aksi, sementara pihak luar hanya memfasilitasi partners
6. Collective action, masyarakat lokal menyusun dan melaksanakan agendanya sendiri, pihak luar absen sama sekali,

Sejalan dengan dikedepankannya prinsip tata pemerintahan yang baik terutama ditingkat kabupaten/kota maka konsep pembangunan kota yang partisipatif mulai digagas dan dikembangkan berbagai daerah di Indonesia . Berbagai program pemberdayaan masyarakat dilaksanakan dengan pendekatan partisipatif dan meliputi semua sektor mulai dari pembangunan infra struktur pedesaan, pengembangan pertanian, desentralisasi pendidikan, pelayanan kesehatan, perencanaan pembangunan partisipatif dan sebagainya . Konsep pembangunan partisipatif merupakan suatu proses pemberdayaan pada masyarakat sehingga masyarakat mampu untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri atau kebutuhan kelompok masyarakat sebagai suatu dasar perencanaan pembangunan.

Oleh karena itu maka konsp pembangunan partisip[asi mengandung tiga unsur penting yakni pertama, peningkatan peran masyarakat dalam perencanaan, implementasi pembangunan,

pemamfaatan hasil pembangunan dan evaluasi proses pembangunan. Kedua, Orientasi pemahaman masyarakat akan peran tersebut. ketiga, Peran pemerintah sebagai fasilitator. Partisipasi mendorong setiap warga masyarakat untuk mempergunakan hak dalam memepergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Partisipasi masyarakat dapat terwujud seiring tumbuhnya rasa percaya masyarakat kepada;penyelenggara pemerintahan di daerah. Rasa percaya ini akan tumbuh apabila masyarakat memperoleh pelayanan dan kesempatan yang setara (equal). Perbedaan perlakuan atas dasar apapun dapat m,enumbuahkan kecemburuan dan mendorong terjadinya konflik sosial di,asyarakat, Melalui pembangunan yang; partisipatif masyarakat diharapkan dapat 1) mampu secara kritis menilai ligkungan sosial ekonomi mereka sendiri mengidentifikasi bidang-bidang yang perlu diperbaiki. 2) mampu menentukan visi masa depan yang ingin masyarakat wujudkan 3) Dapat berperan dalam perencanaan masa depan mereka sendiri dalam masyarakatnya tanpa menyerahkannya kepada ahli atau kelompok berkuasa 4) Dapat,menghimpun sumber-sumber daya didalam masyarakat dan juga didalam lingkup anggotanya untuk merealisasi tujuan bersama. 5) Dapat memperoleh pengalaman dalam menyatakan, menganalisa situasi dan mengidentifikasi strategi yang tepat dan realistis untuk suatu kehidupan yang baik. 6) Karenanya anggota masyarakat menjadi tokoh individula yang dapat bekerja atas dasar persamaan . 7) Desa dan masyarakat akan menyelesaikan tugas dan proyek swadaya karena masyarakat tidak tergantung pada bantuan dari luar, akan dibangun hubungan yang erat dan in tegratif diantara anggota masyarakat.

❖ **Permasalahan dalam Perencanaan Partisipatif.**

Dengan memperhatikan penjelasan-penjelasan diatas maka dapat dikemukakan beberapa permasalahan dalam kaitan dengan perencanaan partisipatif

1. Keterlibatan masyarakat akan terjadi secara sukarela jika perencanaan dilakukan secara desentralisasi, dan kegiatan pembangunan selalu diarahkan pada keadaan atau kepentingan masyarakat. Jika hal ini tidak terjadi maka partisipasi masyarakat akan sulit terjadi karena masyarakat tidak akan berpartisipasi jika kegiatan dirasa tidak menarik minat mereka atau partisipasi mereka tidak berpengaruh pada rencana akhir.
2. Partisipasi akan sulit terjadi apabila di dalam suatu masyarakat tidak mengetahui atau tidak mempunyai gagasan mengenai rangkaian pilihan yang seharusnya mereka pilih, maka tidak mengherankan apabila masyarakat, terutama masyarakat pedesaan, sering meminta hal-hal yang tidak mungkin atau hal lain yang sebenarnya bukan merupakan kebutuhan mereka. Jadi ada kemungkinan skala prioritas akan berbeda antara pihak pemerintah dan masyarakat.
3. Batasan dari wilayah kerja dapat menjadi permasalahan, hal ini berkaitan dengan batas wilayah administratif atau batas wilayah komunitas (adat). Terkadang masyarakat yang akan dibina dibatasi oleh wilayah administratif (negara), namun pada kenyataannya masyarakat yang akan dibina mempunyai suatu ikatan (batasan adat) lain yang turut menentukan luas wilayah mereka. Hal ini berkaitan dengan penentuan wilayah kerja dan pelibatan partisipasi masyarakat.
4. Permasalahan lain adalah berkaitan dengan perwakilan yang ditunjuk, terkadang wakil masyarakat yang ditunjuk sebagai penentu kebijakan atau dalam pembuatan perencanaan

sosial tidak mengakomodir elemen-elemen yang ada di dalam masyarakat, perlu diingat bahwa masyarakat tidak selalu homogen. Maka akan ada potensi konflik apabila perwakilan yang ditunjuk tidak mengakomodir kepentingan masyarakat.

5. Adanya kesenjangan komunikasi antara perencana sosial dengan petugas lapangan yang bertugas mengumpulkan informasi guna penyusunan perencanaan sosial. Ada usaha untuk melibatkan masyarakat lokal dalam pengumpulan informasi namun tingkat kemampuan masyarakat lokal beragam dan terkadang tidak sesuai dengan harapan para perencana.
6. Tidak terpenuhinya harapan juga turut menghambat adanya partisipasi masyarakat, seperti tidak berpengaruhnya partisipasi mereka terhadap hasil pembangunan, adanya ekspektasi yang berlebih dari masyarakat yang tidak terpenuhi, atau bahkan pelaksanaan tidak sesuai dengan perencanaan yang telah disusun secara bersama.
7. Permasalahan lain yang berkaitan dengan perencanaan partisipatif adalah adanya anggapan bahwa perencanaan partisipatif adalah suatu kegiatan yang tidak efektif dan membuang-buang waktu. Memang perencanaan partisipatif bukanlah suatu perkara yang mudah, karena melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan membutuhkan waktu, uang dan tenaga yang tidak sedikit. Perencanaan partisipatif pun membutuhkan kapasitas organisasi yang tidak kecil.
8. Ada konflik yang timbul antara kepentingan daerah atau lokal dengan kepentingan nasional. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan sudut pandang, disatu sisi pemerintah pusat memandang bahwa hal tertentu merupakan prioritas utama, namun disatu sisi pemerintah daerah atau masyarakat hal tersebut bukanlah prioritas utama.

F. Partisipasi dan Pemberdayaan Untuk Organisasi Publik

Konsepsi partisipasi dan pemberdayaan untuk organisasi publik adalah untuk mengaktualisasikan potensi masyarakat dan untuk mengatasi berbagai permasalahan dan kendala-kendala yang dihadapi bangsa, perlu dijamin bewrkembangnya kreaifitas dan oto aktivitas masyarakat yang terarah pada pemberdayaan, peningkatan kesejahteraan masyarakat serta ketahana dan daya saing perekonomian bangsa . Dalam rangka itu sistem penyelenggaraan negara baik dipusat maupun di daerah-daerah perlu memperhatikan antara lain prinsip-prinsip sebagaimana dikemukakan Sugandi (2002:189) sebagai berikut:

Pertama; Pemberdayaan; bahwa dalam pemberdayaan hendaknya aparatur pemerintah dalam mengemban tugas pembangunan tidak harus berupaya melakukan sendiri. Sesuatu yang biosa dilakukan oleh masyarakat, jangan dilakukan oleh pemerintah, Apabila masyarakat atau sebagian dari mereka belum mampu atau tidak berdaya, maka harus dimampukan ayau diberdayakan (Empowered).

Kedua; Pelayanan, Dalam hal pelayanan, aparatur pemerintah harus terbiasa memberikan yang terbaik untuk membangun lembaga dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

hal tersebut memerlukan perubahan prilaku yang antara lain dapat dilakukan melalui pembudyaan kode etik (Code of ethical conducts) yang didasarkan pada dukungan lingkungan (enabling strategy) yang diterjemahkan kedalam standard tingkah laku yang diterima umum, dan dijadikan acuan prilaku aparatur pemerintah baik dipusat maupun didaerah-daerah.

Ketiga, Transparansi dan akuntabilitas, Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, disamping mematuhi kode etik aparatur dan sistem manajemen publik harus mengembangkan keterbukaan dan sistem akuntabilitas serta bersikap terbuka untuk mendorong para pimpinan dan seluruh sumber daya manusia didalam berperan dalam mengamalkan dan melembagakan kkode etik dimaksud, serta dapat

menjadikan diri mereka sebagai panutan masyarakat sebagai bagian dari pelaksanaan pertanggung jawaban kepada masyarakat dan negara. Upaya pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha, peningkatan partisipasi dan kemitraan, memerlukan beberapa hal antara lain a) Keterbukaan birokrasi pemerintah dan juga. b) memerlukan langkah-langkah yang tegas dalam mengurangi peraturan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan otoaktivitas mereka . c) memberi kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berperan serta dalam proses penyusunan peraturan kebijaksanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Pemberdayaan dan keterbukaan akan lebih mendorong akuntabilitas dalam pemamfaatan sumberdaya, dan adanya keputusan keputusan pembangunan yang benar-benar diarahkan sesuai prioritas dan kebutuhan masyarakat, serta dilakukan secara riil dan adil sesuai kepentingan masyarakat.

Keempat, partisipasi, Masyarakat diikutsertakan dalam proses menghasilkan public good and service dengan mengembangkan pola kemitraan dan kebersamaan dan bukan semata-mata dilayani. Untuk itulah kemampuan masyarakat harus diperkuat (empowering rather than serving), kepercayaan masyarakat harus meningkat dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi harus lebih ditingkatkan.

Konsep pemberdayaan (empowering) juga selalu dikaitkan dengan pendekatan partisipasi dan kemitraan dalam manajemen pembangunan, dan memberikan penekanan pada desentralisasi dalam proses pengambilan keputusan agar diperoleh hasil yang diharapkan dengan cara yang paling efektif dan efewsien dalam pelaksanaan pembangunan. dalam hubungan ini perlu dicatat pentingnya peranan keswadayaan masyarakat, dan menekankan bahwa fokus pembangunan yang hakiki adalah peningkatan kapasitas perorangan dn kelembagaan (Capacity building). Jangan diabaikan pula penyebaran informasi mengenai berbagai potensi dan peluang pembangunan nasional, regional dan global yang terbuka bagi daerah serta privatisasi dalam pengelolaan usaha usaha negara.

Kelima, Kemitraan, dalam membangun masyarakat yang modern dimana masyarakat dan dunia usaha menjadi pelaku utamanya, terwujudnya kemitraan dan modernisasi dunia usaha terutama usaha kecil dan menengah yang terarah pada peningkatan mutu dan efisiensi serta produktivitas usaha amat penting, khususnya dalam pengembangan dan penguasaan teknologi dan manajemen produksi, pemasaran dan akses informasi.

Dalam upaya mengembangkan kemitraan dunia usaha yang saling menguntungkan antara usaha besar, usaha menengah dan usaha kecil, peranan pemerintah ditujukan kearah pertumbuhan yang serasi. Pemerintah berperan dalam menciptakan iklim usaha dan kondisi lingkungan bisnis, melalui berbagai kebijakan dan perangkat perundang-undangan yang mendorong terjadinya kemitraan antar skala usaha besar, menengah dan kecil dalam produksi dan pemasaran barang, jasa dan dalam berbagai kegiatan ekonomi dan pembangunan lainnya serta pengintegrasian usaha kecil kedalam sektor modern dalam ekonomi nasional, serta mendorong proses pertumbuhannya.

Keenam, Desentralisasi, Dalam Undang-Undang tentang pemerintahan Daerah, otonomi dilaksanakan dengan pelimpahan kewenangan yang luas kepada daerah Kabupaten/Kota, dan daerah propinsi berperan lebih banyak dalam pelaksanaan tugas dekonsentrasi, termasuk urusan lintas kabupaten/kota yang memerlukan penyelesaian secara terkoordinasi. Penguatan kelembagaan sangat diperlukan dalam mewujudkan format otonomi daerah yang baru tersebut., termasuk kemampuan dalam proses pengambilan keputusan. Ini adalah langkah tepat sebab perubahan-perubahan yang cepat disegala bidang pembangunan menuntut pengambilan keputusan yang tidak terpusat tetapi tersebar sesuai dengan fungsi dan tanggungjawab yang ada di daerah.

Karena pembangunan pada hakikatnya dilaksanakan di daerah-daerah, berbagai kewenangan yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah, langkah-

langkah serupa perlu diikuti pula oleh organisasi-organisasi dunia usaha, khususnya perusahaan-perusahaan besar sehingga pengambilan keputusan bisnis bisa juga dilakukan di daerah, dengan kata lain desentralisasi perlu juga dilakukan oleh organisasi-organisasi bisnis.

**DIMENSI
PENGEMBANGAN
SUMBER DAYA MANUSIA
DALAM PERSPEKTIF
PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT**



A. Mengukur Kinerja SDM dalam Pemberdayaan Masyarakat

Bahwa interpretasi para negarawan dan para pakar terhadap pembangunan nasional amat bervariasi, namun secara umum dapat dikatakan bahwa pembangunan nasional merupakan upaya nasional untuk mewujudkan *human ascend*. Karena sifat hakiki manusia adalah makhluk multidimensional, maka pembangunan nasional pada hakekatnya merupakan multidimensional. Memang di dalam realitanya seringkali terjadi penekanan-penekanan dimensi tertentu pembangunan nasional yang sifatnya *ad hoc* dan *contextual* sebagai respons spesifik yang terkait dengan tahapan pembangunan yang telah dicapai oleh suatu negara. Namun di dalam jangka panjang penekanan-penekanan itu tidak seharusnya meniadakan relevansi multidimensional sosok pembangunan.

Ada kecenderungan universal di negara berkembang bahwa pada kondisi awal negara tersebut dimensi pembangunan ekonomi atau dimensi pembangunan politik menduduki posisi sentral dalam pembangunan nasional. Namun pada tahap pembangunan selanjutnya, dimensi-dimensi pembangunan lain akan merupakan bagian integral dari realitas pembangunan yang bersifat multidimensional. Proses *positioning* dimensi non-ekonomi atau non-politik mendapatkan momentumnya di berbagai konferensi puncak seperti *Earth Summit* di Rio de Janeiro pada bulan juni 1992 yang mengetengahkan dimensi ekologi, dan Konferensi Puncak Pembangunan Sosial di Kopenhagen pada tahun 1995 ini, yang mengetengahkan dimensi sosial.

Meskipun pembangunan sumber daya manusia merupakan dimensi yang seringkali menduduki posisi periferal pada awal pembangunan nasional, namun di dalam perkembangannya, terjadi peningkatan relevansi dimensi pembangunan ini. Di Indonesia sendiri pembangunan sumber daya manusia mempunyai akar historis yang dalam, berawal pada perjuangan bangsa membebaskan diri dari belenggu kolonial. Apa yang diperjuangkan oleh Kartini, Dewi Sartika, Ki Hajar Dewantara, Ahmad Dahlan, dan sebagainya, pada

hakikatnya merupakan upaya pengembangan sumber daya manusia yang dituntut oleh eksistensi setiap *nationstate*. Demikian pula dalam kurun waktu 72 tahun usia negara ini dengan berbagai intensitasnya, pembangunan sumber daya manusia selalu menjadi bagian integral pembangunan nasional. Karena suatu *re assesment* terhadap apa yang telah dilakukan selama lima puluh tahun dalam kaitan ini perlu dilakukan.

❖ **Kinerja Pengembangan Sumber Daya Manusia**

Secara konvensional, pembangunan sumber daya manusia diartikan sebagai investasi *human capital* yang harus dilakukan sejalan dengan investasi *physical capital*. Cakupan pembangunan sumber daya manusia ini meliputi pendidikan dan latihan, kesehatan, gizi, penurunan fertilitas, dan pembangunan entrepreneurial—yang kesemuanya bermuara pada peningkatan produktivitas manusia. Karenanya, indikator kinerja pembangunan sumber daya manusia mencakup indikator-indikator pendidikan, kesehatan, gizi, dan sebagainya.

Secara umum dapat dikatakan Indonesia telah berhasil dalam upayanya membangun sumber daya manusia. Kalau pada tahun 1970 angka kemampuan membaca dan menulis anak usia 15 tahun ke atas hanya 54% maka pada tahun 1990 angka itu meningkat menjadi 82% *School Enrolment Ratio* (SER) yaitu ratio antara murid yang terdaftar pada tingkat pendidikan tertentu dengan jumlah penduduk usia sekolah, untuk tingkat SD meningkat dari 72% di tahun 1975 menjadi 98% dalam tahun 1980-1990.

Sedangkan ratio guru murid menurun dari 29% di tahun 1980 menjadi 23% di tahun 1988-1990 (Dwiantini dan Sugiharso, 1995, p. 126). Angka Kematian Bayi (AKB) telah menurun tajam 145 per 1.000 kelahiran di tahun 1971, menjadi 109 di tahun 1980 dan 71 tahun di 1990 (BPS, 1993).

Namun, dibalik keberhasilan strategi pembangunan sumber daya manusia ini perlu dipertanyakan kembali nilai apa yang sebenarnya ingin diwujudkan melalui kebijaksanaan pembangunan sumber daya manusia ini. Proses pembangunan yang memuat sebenar-benarnya hakekat pembangunan adalah proses pembangunan yang memperhatikan terpenuhinya aspek-aspek pembangunan sumber daya manusia; yang terdiri dari: *capacity* (kemampuan untuk melakukan pembangunan), *equity* (pemerataan hasil-hasil pembangunan), *empowering* (pemberdayaan melalui pemberian hak atau wewenang untuk menentukan hal-hal yang dianggap penting) dan *sustainable* (kemampuan untuk hidup terus) . Khususnya upaya untuk memberdayakan dan memampukan sumber daya manusia, merupakan suatu proses jangka panjang yang memerlukan investasi. Menurut Sadjono Jatiman, investasi itu bukan investasi ekonomi, tetapi merupakan investasi sosial budaya yaitu investasi sumber daya manusia. Dari nilai yang diinvestasikan tersebut akan menghasilkan keuntungan berupa meningkatnya kualitas hidup sumber daya manusia itu sendiri.

Berbeda dengan pandangan lainnya, bahwa Sampai saat ini, kondisi kualitas sumber daya manusia Indonesia belumlah dapat dikatakan lebih baik dibandingkan dengan perkembangan masa sebelumnya. Kondisi tersebut disebabkan oleh-tidak lain dan tidak bukan tidak adanya jaminan bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik; yang berwujud kebijakan-kebijakan publik; dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Proses pembangunan yang dilakukan oleh lembaga publik hanya berorientasi pada kepentingan ekonomi jangka pendek semata, dan bukannya menggarap sumber daya manusianya.

Kalau demikian, siapakah yang bertanggungjawab? Di satu sisi pihak yang bertanggungjawab terhadap proses pembangunan adalah negara; dengan asumsi bahwa mekanisme demokrasi berlangsung, negara merupakan lembaga formal yang

memiliki mandat dari masyarakat melalui cara-cara tertentu yang dapat dibenarkan oleh hukum yang berlaku untuk memenuhi kepentingan publik; dan di sisi lainnya adalah kenyataan yang berkembang adalah semakin meningkatnya jenis/macam dan intensitas kebutuhan masyarakat, menuntut konsekuensi logis pihak swasta dan atau pihak masyarakat itu sendiri untuk terlibat dalam pelayanan publik (baca: proses pembangunan). Dengan demikian, **pertama**, kajian administrasi negara tidaklah semata-mata membicarakan organisasi negara (pemerintah) saja. Melainkan meliputi seluruh aktivitas dan organisasi yang menyelenggarakan kebijakan publik dan hukum publik, *serta berkaitan dengan pengaturan organisasi swasta dan lembaga swadaya masyarakat*.

Kedua, tentunya keterlibatan kedua lembaga terakhir tersebut dalam proses pembangunan yang memuat pemberdayaan masyarakat menjadi penting kontribusinya.

❖ **Konsep Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat *“people-centered* (diarahkan pada masyarakat), *participatory* (partisipasi), dan *sustainable* (kemampuan untuk hidup terus) ” (Chambers) Konsep ini lebih luas dari semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses kemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Sedangkan ciri-ciri pendekatan yang dapat dilakukan dalam rangka pemberdayaan yaitu:

1. Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat harus diletakkan pada masyarakat sendiri.

2. Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang ada untuk mencukupi kebutuhannya.
3. Mentoleransi variasi lokal, sehingga sifatnya amat fleksibel dan menyesuaikan dengan kondisi lokal.
4. Menekankan pada proses *social learning*.
5. Proses pembentukan jaringan antara birokrasi dan LSM, satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri .

Berdasarkan ciri pendekatan tersebut, maka pemberdayaan masyarakat harus melakukan pendekatan sebagai berikut:

- 1) Upaya harus terarah (*targetted*). Ini secara populer disebut pemihakan dan ditujukan langsung kepada yang memerlukan, dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalah sesuai dengan kebutuhannya.
- 2) Program harus langsung mengikut sertakan atau bahkan dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi sasaran. Mengikut sertakan masyarakat yang akan dibantu mempunyai beberapa tujuan, yakni supaya bantuan tersebut efektif sesuai dengan kehendak dan mengenali kemampuan serta kebutuhan mereka. Selain itu sekaligus meningkatkan kemampuan masyarakat dengan pengalaman dalam merancang, mengelola, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya.
- 3) Menggunakan pendekatan kelompok, karena secara sendiri-sendiri masyarakat miskin kesulitan dalam memecahkan masalah yang dihadapi, dan juga lingkup bantuan menjadi terlalu luas jika penanganannya dilakukan secara individu. Karena itu pendekatan kelompok adalah yang paling efektif, dan dilihat dari penggunaan sumber daya juga lebih efisien.

Maka memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi yaitu *enabling*, *empowering* dan *protecting* sebagaimana telah dibahas pada Bab I sebelumnya. Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara seimbang .

❖ **Kondisi Real Lembaga Publik Pemerintah**

Masyarakat Indonesia merupakan salah satu masyarakat yang mengalami proses kebijakan yang panjang dan selalu berubah–tergantung pada rejim yang berkuasa-; dimulai dari masa kerajaan-kerajaan (baik yang besar maupun yang kecil) yang berkuasa di setiap bagian Nusantara dengan pendekatan *patron-klien*nya, masa penjajahan kolonial Belanda dengan monopoli dagang VOC-nya, masa perjuangan fisik melawan tentara Jepang dan Belanda, masa pemerintahan Soekarno yang mengalami banyak pergantian sistem pemerintahan dan susunan kabinet, masa pemerintahan Soeharto dengan pendekatan yang cenderung otoriter untuk menjaga “stabilitas nasional” hingga pemerintahan presiden terakhir; dan ternyata semakin jauh dari maksud dan tujuan pembangunan, yaitu menyejahterkan masyarakat. Dengan demikian, secara parsial, rejim yang berkuasa sekarang ini adalah generasi yang sebagian kecil menjadi masyarakat pada masa pemerintahan rejim sebelumnya antara lain sebagian adalah pada masa pemerintahan Soeharto.

Rejim Soekarno adalah rejim yang berusaha membangun sebuah negara mandiri diatas puing-puing yang ditinggalkan sepanjang masa penjajahan dan membentuk sebuah pemerintahan dengan latar revolusi fisik, yang setidak-tidaknya mencoba mengakomodir setiap komponen bangsa ini. Pada masa rejim ini, konsentrasi pemerintahan dibagi menjadi dua bagian besar yaitu pembentukan karakter manusia Indonesia yang nasionalis tanpa meninggalkan dua kekuatan besar pada masa itu, yaitu

kelompok religius dan tentunya kelompok komunis; yang kemudian dikenal dengan label "Nasakom"; serta membangun kembali perekonomian rakyat; yang dipegang oleh Mohammad Hatta; dengan konsep pendekatan lembaga koperasi. Namun satu hal yang mungkin "terlupa" oleh Soekarno pada masa itu adalah pembangunan di bidang perekonomian dalam rangka memberi peluang (dan jaminan) bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup; yang mempunyai kedudukan sama pentingnya dengan kehidupan politik. Kondisi tersebut mengakibatkan ketidakstabilan kehidupan masyarakat, yang pada akhirnya bermuara pada pergantian kabinet sebanyak 27 kali selama 22 tahun ia berkuasa.

Di samping kehidupan politik yang fluktuatif, dampak positif yang dirasakan oleh masyarakat untuk pertama kalinya adalah mengenal kehidupan politik yang multi partai dan multi pilihan. Dan tidak salah kiranya, jika Pemilihan Umum 1955 merupakan sebagian sejarah demokrasi bangsa Indonesia yang sebenarnya. Polarisasi kekuatan politik memberikan peluang untuk memperkuat mekanisme pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Kelompok yang tidak mampu dan atau terakomodasi dalam kekuasaan akan mengambil peran sebagai oposan bagi kelompok yang berkuasa (mendominasi) lembaga pemerintah. Pada masa rejim Soeharto, kesalahan sebelumnya mulai dibenahi dengan mengendalikan kehidupan politik mulai dari level atas (pejabat pemerintah/lembaga publik) hingga level bawah (dalam kehidupan masyarakat).

Rejim ini sangat mendewakan sistem yang tunggal-tunggal tanpa ada perbedaan dibawah jargon-jargon Bhinneka Tunggal Ika, Pancasila dan UUD 1945. Sehingga suara kritis yang muncul dari pihak di luar pemerintah dinilai sebagai sebuah "gangguan terhadap stabilitas nasional" yang selanjutnya harus ditumpas demi "suksesnya pembangunan". Sistem monoloyalitas yang otoriter di berbagai aspek kehidupan tersebut membuat

masyarakat buta akan haknya sebagai warga negara; yang seharusnya mendapat pelayanan publik dan bukannya melayani pejabat publik.

Rejim ini, secara politik, hanya memberikan satu pilihan bagi masyarakat untuk menentukan pilhan jalur politiknya, yaitu “dibawah naungan pohon beringin”. Sedangkan dua kontestan lainnya hanyalah berperan sebagai obyek pelengkap dalam percaturan politik kenegaraan. Sehingga lembaga DPR berisikan anggota-anggota dewan yang terhormat bagi penguasa dan bukannya terhormat bagi masyarakat. Di bidang pemerintahan, rejim ini menggunakan pendekatan top down atau bercirikan sentralisme yang tinggi. Otonomi dan desentralisasi berkembang dan atau dikembangkan sebagai kebijakan dari atas dan bukannya tuntutan dari bawah [7]. Saluran-saluran untuk menyampaikan aspirasi dari masyarakat bawah telah dibuat sedemikian rupa hingga yang muncul di permukaan adalah kondisi yang “asal bapak senang”.

Pasca rejim Soeharto, kondisi tersebut sempat mendapatkan angin segar yang bernama “reformasi”; yang mencoba mengembalikan posisi tawar masyarakat—yang direpresentasikan oleh 7 partai besar berdasarkan hasil Pemilu 1999—terhadap pemerintah. Namun perubahan yang terjadi tidaklah seindah tujuan dan maksud munculnya reformasi, yang ditunjukkan: **pertama**, para anggota DPR bukan lagi menghamba pada pemerintah melainkan menghamba pada uang. Sehingga, lembaga legislatif sebagai agregator aspirasi masyarakat kembali tidak berfungsi. **Kedua**, kebebasan yang diberikan dengan maksud untuk memberi ruang gerak bagi demokrasi yang sebelumnya terpasung lama, telah disalahartikan sebagai kebebasan yang “keblabasan”. Praktek KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme) bukannya berkurang, malah semakin menggila dan terang-terangan. **Ketiga**, terpolarisasinya kehidupan berpolitik yang masih didominasi oleh kelompok terdekat

Orde Baru—menjadikan lembaga pemerintahan sebagai media pembagian kekuasaan dan kesepakatan-kesepakatan politik yang melemahkan fungsi pengawasan internal lembaga pemerintahan. **Keempat**, di satu sisi dapat dikatakan bahwa pemerintahan Gus Dur dan Megawati memberikan nilai positif dalam membuka pandangan dan pemikiran masyarakat dalam kehidupan politik. Masyarakat semakin sadar dengan hak politik yang dimiliki sehingga semakin berani untuk mengemukakan perbedaan pendapat—bahkan demonstrasi atau aksi unjuk rasa terhadap pemerintah sekalipun. Namun di sisi lain, kehidupan ekonomi masyarakat tidak kunjung membaik bahkan semakin terpuruk. Sehingga, walaupun reformasi sudah berjalan enam tahun tidak membawa perubahan yang signifikan terhadap perubahan kesejahteraan masyarakat.

Bahkan ada beberapa bagian masyarakat yang mengaku bahwa kondisi pada rejim Soeharto lebih baik dibandingkan sekarang; bahwa “pembangunan” dapat berjalan dengan “stabil”. Sebuah kenyataan yang harus diterima secara jujur.

Berbagai kondisi di atas akhirnya mendorong masyarakat untuk (kembali) tidak peduli dengan politik, bahwa demokrasi yang didengung-dengungkan hanya sebatas kata dan tidak mewujudkan, bahwa demokrasi telah mati di Indonesia dan berubah menjadi *democracy*; aksi yang menggila.

Satu hal persamaan antara semua rejim yang pernah berkuasa atas masyarakat di Indonesia adalah kebijakan yang selalu membuat masyarakat tidak bisa mencapai kesejahteraannya atau setidaknya tidak mencapai kehidupan yang lebih baik. Secara sederhana, masyarakat tidak mendapatkan jaminan terhadap kesempatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya; nuansa kebijakan yang tersirat adalah masyarakat selalu terombang-ambing oleh fluktuasi harga kebutuhan sembilan bahan pokok atau lebih kasar lagi, kebijakan pemerintah

seolah-olah membuat masyarakat agar selalu memikirkan kebutuhan perutnya.

Sehingga masyarakat tidak mempunyai waktu lagi untuk memikirkan kebutuhan yang paling hakiki yaitu terpenuhi haknya sebagai warga negara, yang pada akhirnya muncul pameo bahwa demokrasi adalah omong kosong jika perutnya anak-istrinya kosong. Sebuah metode atau sistem yang sangat sederhana namun mempunyai dampak yang luar biasa.

Di lain pihak, keterlibatan swasta dalam pelayanan kepentingan dan kebutuhan publik *idem dito* dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah. Para pengusaha di Indonesia; yang jumlahnya sedikit namun menguasai sebagian besar modal pembangunan; telah dimanjakan dengan berbagai fasilitas kemudahan oleh pemerintah dalam menjalankan usahanya. Fasilitas tersebut bukannya dimanfaatkan untuk membantu pemerintah dalam melayani publik, tetapi pihak swasta cenderung memanfaatkannya untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya. Kondisi tersebut diperparah dengan kebobrokan birokrasi pemerintahan, yaitu budaya KKN yang tumbuh subur di seluruh bagian dan level aparatur pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudikatif). Akumulasi kesalahan "kerjasama" pemerintah dan pihak swasta berujung pada krisis multidimensi yang tak kunjung usai; yang tidak semata-mata karena perubahan ekonomi global atau manuver George Soros di bursa perdagangan dunia.

Oleh karena itu dalam memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, pemerintah membutuhkan suatu sistem pelayanan agar apa yang menjadi keinginan masyarakat dapat lebih tersentuh melalui pendekatan-pendekatan yang konsepsional, responsif dan akuntability yang lebih baik. pendekatan-pendekatan yang dimaksud adalah perlunya menggunakan suatu pendekatan pemberdayaan masyarakat yang memberikan kontribusi dan keuntungan baik terhadap masyarakat maupun terhadap seluruh stakeholders negara

untuk kemasalahatan semua anak bangsa. Dengan demikian pemerintahan yang berkuasa akan mendapat legitimasi dari rakyatnya dan dilain pihak pemerintah dapat merencanakan program lainnya yang dapat mendukung untuk keberlanjutan pemerintahan yang direncanakan (pemerintahan yang sustainable) .

Dalam struktur birokrasi pemerintahan, selama ini dikenal dengan adanya budaya pemerintahan yang dalam prakteknya dipengaruhi oleh berbagai faktor terutama ideologi yang dianut oleh suatu negara. di Indonesia tentu budaya kegotongroyongan, rasa empathy, semangat sepenanggungan dan rasa keadilan serta prinsip kemanusiaan lainnya selalu menjiwai setiap produk peraturan perundang-undangan, apalagi itu menyangkut kepentingan-kepentingan sosial kemasyarakatan dan hajat hidup orang banyak yang mendorong keberlangsungan kehidupan bangsa dan negara.

Dalam hubungan ini konsepsi kehidupan suatu negara sangat ditentukan oleh prinsip-prinsip budaya yang terlanjur tertanam dalam kehidupan masyarakat itu sendiri, mempengaruhi kehidupan dalam birokrasi pemerintahan, terhadap siapapun rezim yang berkuasa pada saat itu. Maka dalam memberikan kekuatan ekonomi maupun kekuatan politik kepada bangsanya memerlukan suatu strategi dalam melihat sejauhmana konstalasi budaya yang berkembang dan perlu dibenahi untuk menjadi bagian yang menginspirasi pandangan-pandangan kemudian dikelola menjadi instrumen dalam pemberdayaan masyarakat. marii melihat konsepsi tentang budaya yang ada kaitannya dengan konsepsi dalam prinsip pemberdayaan masyarakat dan juga merupakan suatu instrumen dalam mengembangkan potensi sumberdaya manusia yang ada sehingga benar-benar meenjadi manusia yang memiliki " power " sebagaimana yang kita inginkan dalam konsepsi empowering atau memberdayakan masyarakat.

Menurut E.B. Taylor budaya atau "kultur" adalah keseluruhan kompleks yang terbentuk dalam sejarah dan diteruskan dari

angkatan keangkatan melalui tradisi . Masih banyak definisi lain tentang arti dari budaya. Dalam konteks manajemen definisi yang paling mudah dari budaya adalah "cara kita bertindak di lingkungan ini" (A.M. Stewart, 53-72). Selanjutnya dinyatakan bahwa: definisi ini mencakup bukan hanya apa yang dilakukan dalam organisasi tetapi juga cara melakukannya. Meski ada berbagai tipe budaya umum, Charles Handy menyebutkan empat tipe budaya berdasar kekuasaan, peran, tugas, dan orang.

1. **Budaya Kekuasaan (*Power Culture*)**

Budaya kekuasaan (*power culture*) merupakan bentuk budaya paling tua dan paling tradisional. Budaya ini ditemukan dalam organisasi yang dibangun oleh seorang pengusaha karismatik dengan energi pribadinya sendiri seperti dalam usaha dagang, organisasi amal dan sukarela (nirlaba). Budaya semacam ini biasanya bersumber pada satu kekuasaan (pengusaha) yang memberikan segala pengarahan, kendali dan bahkan gagasan lahir dari sana.

Pada umumnya organisasinya kecil sehingga dapat cepat mengubah arah dan menanggapi situasi yang berkembang. Hanya ada sedikit sistem formal dan komunikasi bersifat satu arah. Organisasi semacam ini, kekuasaan sebagian besar berada di pusat, dan dari sana jaringan pengendalian menyebar keluar. Karena itu hanya orang yang dekat dengan pusat yang berkesempatan untuk menangani urusan yang sangat bergantung pada sumber kekuasaan pusat. Jika sumber itu mati/hilang, organisasi mengalami kesulitan besar kehilangan arah karena terjadi kekosongan kekuasaan yang memicu persaingan sengit untuk menempati kedudukan di pusat.

Meskipun budaya ini dapat dikatakan efektif, namun bila organisasi berkembang menjadi besar akan menghadapi

kesulitan dalam berkomunikasi dengan anggota dan *kliennya* karena sistem formalnya sedikit. "Orang-orang dalam organisasi yang terbiasa hidup dalam budaya agak liar" mengalami kesulitan untuk menyesuaikan diri dengan manajemen yang formal dan sistematis. Pada tahap ini organisasi seperti itu akan bangkrut dan mati. Bagi mereka yang mempunyai kedekatan dengan pusat, organisasi ini menyenangkan, toleran terhadap cara yang digunakan untuk mencapai hasil namun tidak toleran terhadap kesalahan. Karena sedikit saja kekuasaan yang diberikan kepada orang lain biasanya organisasi ini gagal bertahan hidup dalam jangka lama

2. Budaya Peran (*Role Culture*)

Bila organisasi mampu bertahan dan tumbuh sampai tahap tertentu melampaui tahap yang didukung oleh budaya kekuasaan, perlu digantikan budaya baru yang didasarkan pada peran (*role culture*). Tipe budaya ini sering diasosiasikan dengan struktur birokratik yang bersifat piramidal dan amat hierarkis dengan banyak sistem dan prosedur formal. Kekuasaan berasal dari peran atau kedudukan yang dijabat. Budaya ini amat efektif untuk mengelola organisasi besar dengan tujuan yang jelas dalam situasi yang stabil.

Masalahnya dewasa ini tidak banyak organisasi yang bekerja dalam situasi stabil termasuk organisasi sektor publik yang birokratik. Oleh karenanya organisasi ini perlu lebih fleksibel dalam menanggapi perubahan situasi dan tidak cukup hanya melalui menggunakan kekuatan. Jauhnya jarak antar pusat dengan anggota/*klien* akibat sistem hierarki berpengaruh negatif kepada kinerja organisasi apalagi bila tidak didukung dengan pengetahuan staf yang memadai. Sangat jarang terjadi posisi seorang *top leader* pada puncak

organisasi mampu berpengaruh banyak terhadap budaya keseluruhan organisasi.

3. **Budaya Tugas (*Task Culture*)**

Budaya ini sering ditemukan bila struktur organisasi mengambil bentuk matriks di mana garis komunikasi horisontal sama pentingnya dengan garis vertikal, seperti pada organisasi yang berbasis teknologi dan lembaga konsultan. Biasanya berbentuk tim-tim proyek yang bermasa kerja terbatas dan segera dibubarkan setelah tugas selesai. Tiap tim bekerja secara mandiri, efektif, memiliki staf dengan keahlian tinggi dan memberikan kepuasan kerja yang besar. Bentuk tim ini hanya dapat berjalan baik bila tiap tim tidak saling bersaing demi kerja atau sumber-sumber yang terbatas, dan hanya bekerja dalam konteks yang jelas tujuannya. Masalah muncul bila tim menjadi terisolasi jauh dari kepentingan *klien* dan tujuan-tujuan organisasi.

Budaya matrik biasanya berlandaskan struktur piramidal klasik dalam budaya peran. Struktur manajemen dan administrasi didasarkan budaya peran dan struktur piramidal, sementara staf terutama bidang teknik bekerja dalam budaya tugas. Staf teknik cenderung kurang menghargai kecakapan manajemen.

4. **Budaya Perorangan (*Person Cultur*)**

Terdapat hanya sedikit struktur manajemen, itupun dimaksudkan untuk mendukung kegiatan individu. Digunakan dalam kelompok longgar yang terdiri dari orang-orang ahli yang berkumpul untuk berbagai kesempatan dan sumber seperti organisasi perkumpulan pengacara yang bersifat kolegiat. Budaya ini memberikan otonomi yang tinggi

dan kesempatan seluas mungkin bagi anggota untuk mengembangkan kecakapan-kecakapannya.

Pada tingkat perorangan, budaya ini amat tanggap pada tuntutan-tuntutan dan kesempatan-kesempatan dari luar, sebaliknya tidak begitu mudah memadukan anggotanya untuk suatu usaha bersama. Kemungkinannya untuk diterapkan dalam organisasi besar jelas terbatas, namun merupakan budaya yang membuat kebanyakan orang merasa betah di dalamnya.

Organisasi pada umumnya menggunakan struktur piramida hierarkis di mana hierarki terbentuk segera setelah orang menunjuk orang lain sebagai pembantunya. Hal ini juga terjadi dalam budaya kekuasaan dan budaya tugas. Pengertian hierarki hakekatnya adalah manajemen sendiri di mana sekurang-kurangnya ada tanggung jawab atas satu orang. Semakin banyak ada di bawah kendalinya tanggung jawab manajemen semakin besar.

Oleh karena itu manajemen adalah mengepalai piramida staf dengan merencanakan, mengarahkan, dan mengawasinya. Dalam konteks pemberdayaan perlu ada perubahan budaya guna merubah cara manajemen yang semula dalam struktur piramidal menjadi struktur piramida terbalik, sehingga manajemen berperan mendukung dari pada berperan sebagai kepala. Pandangan struktur piramida dengan sebutan "atasan" dan "bawahan" perlu dibalikkan tanpa mengubah pola kendali atau pola garis perintah sama sekali. Istilah "manajer" sebagai atas kurang menghargai kecakapan, kemampuan dan daya nalar orang lain. Membalikkan piramida berarti memusatkan perhatian kepada anggota yang selama ini dipandang paling rendah sekalipun.

Dalam budaya pemberdayaan, kekuasaan ditempatkan di tempat yang mendatangkan dampak paling banyak. Peran manajer terutama memaksimalkan bimbingan dan menyediakan sumber daya yang diperlukan, untuk itu diperlukan kewibawaan bukan wewenang yang mendukung piramida terbalik di mana kekuasaan dan tanggung jawab dibagi bersama dalam suasana iklim kerja yang kondusif. Guna tercapainya budaya pemberdayaan seperti di atas ada dua faktor penting yang harus diperhatikan yakni kepercayaan dan keterbukaan.

- a. Kepercayaan merupakan faktor paling penting yang berpengaruh terhadap pemberdayaan, bahkan sebagai prasyarat untuk keberhasilan pemberdayaan.

Pimpinan harus mempercayai anggota untuk berinisiatif dan membuat keputusan sendiri sesuai kebutuhannya. Perlu sikap toleran bila sesekali inisiatif dan keputusan yang mereka buat ternyata salah sebagai konsekuensi kesungguhan pimpinan untuk memberdayakan anggotanya yang tentu saja tidak berarti menutup mata sembarangan. Kepercayaan juga harus dipandang sebagai tanggung jawab untuk mengambil risiko yang wajar jika memang diperlukan untuk tercapainya tujuan.

- b. Keterbukaan merupakan faktor penting lainnya dalam pemberdayaan

Keterbukaan bersifat dua arah, dari pimpinan kepada anggota sebaliknya. Anggota terbuka dan bebas menyampaikan pendapat bahkan kritik kepada pimpinan, apakah pimpinan sudah memenuhi harapan anggota. Pimpinan perlu terbuka menyampaikan bukan hanya apa yang terjadi tetapi juga pemikiran dan rencana-rencana yang ada. Anggota perlu tahu pikiran dan gagasan pimpinan jika diharapkan adanya kepercayaan.

Dengan cara itu dapat dikembangkan iklim dan suasana kebersamaan yang merupakan faktor penting dalam mewujudkan budaya pemberdayaan.

B. Konsep Kebijakan Pelayanan Publik dalam era otonomi Daerah

Paradigma kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah yang diatur melalui berbagai macam Peraturan Perundang-undangan, hakekatnya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Konsep pemberian otonomi kepada daerah dan konsep desentralisasi yang telah diuraikan diatas, mengandung pemahaman bahwa kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah, adalah dalam kerangka terselenggaranya pemerintahan yang baik, yang diwujudkan melalui tanggung jawab dan kewajiban daerah untuk meningkatkan pelayanan publik untuk mensejahterakan masyarakat di daerahnya.

Otonomi daerah adalah "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat ". Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI. Definisi tersebut dapat diartikan, bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan untuk kepentingan mensejahterakan masyarakat. Pengertian kesatuan masyarakat hukum dapat diartikan, sekelompok masyarakat yang melembaga yang memiliki tatanan hubungan, aturan, adat istiadat, kebiasaan dan tata cara untuk mengatur dan mengurus kehidupannya dalam batas wilayah tertentu. Dalam konteks Undang undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang diberi hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas

wilayah dan selanjutnya disebut Daerah. Dengan demikian, penyelenggara otonomi daerah sebenarnya adalah perwujudan dari kesatuan masyarakat hukum, dan selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 23/2014 disebut Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah disini, mengandung dua pengertian; yaitu dalam arti institusi adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, dan dalam arti proses adalah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah dan DPRD seharusnya berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan mengutamakan tanggungjawab dan kewajibannya untuk mensejahterakan masyarakat, dengan memberikan dan/atau menyediakan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Konsep otonomi daerah telah membuka sekat komunikasi, transparansi dan akuntabilitas di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, otonomi daerah memberikan kesempatan luas kepada masyarakat untuk semakin memahami hak-haknya mendapatkan pelayanan dari pemerintah daerah, termasuk peran dan hak-hak perempuan di dalam pemerintahan. Masyarakat semakin kritis dan berani untuk menyampaikan aspirasi dan melakukan control terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah daerahnya. Harus diakui, pelaksanaan otonomi daerah, dengan kekurangan dan kelebihan yang berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat, terutama dalam proses memberdayakan masyarakat (empowering) dan memberikan pendidikan politik (demokrasi).

❖ **Pemberdayaan Masyarakat: antara Negara, LSM dan NGO**

1. Ketidakmampuan Negara = Peluang bagi LSM dan NGO

Dengan demikian proses pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan yang bertujuan untuk memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara seimbang, dapat

dinyatakan belumlah tercapai. Hal tersebut di dasarkan pada kondisi sebagai berikut: (1) *decision maker* masih berada di tangan pemerintah sepenuhnya tanpa diimbangi mekanisme keterlibatan masyarakat dalam setiap tahap perumusan kebijakan, (2) keberpihakan pemerintah cenderung kepada pihak swasta dibandingkan meningkatkan kemampuan masyarakat, (3) kebijakan yang bersifat seragam untuk semua daerah dan mengesampingkan *local knowledges*, dan (4) orientasi pembangunan semata-mata mencapai pertumbuhan ekonomi. Dari empat kondisi tersebut mengakibatkan: (1) iklim pembangunan yang tercipta tidak memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk berkembang, (2) terpinggirkannya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dan (3) masyarakat semakin tidak berdaya terhadap pemerintah dan pihak swasta.

Dengan bahasa yang sederhana, pelajaran yang didapat dari rejim pemerintahan Soekarno hingga putrinya, Megawati Soekarnopurti, adalah konsep pemberdayaan masyarakat sebagai paradigma pembangunan yang ideal belum dapat diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat sehari-harinya.

Ketidakmampuan pemerintah dan pihak swasta dalam melayani masyarakat untuk mencapai peningkatan kesejahteraan secara riil; yang ditunjukkan dengan tidak adanya jaminan bagi masyarakat untuk dapat memenuhi kebutuhan pokoknya; telah mendorong timbulnya pergeseran peranan lembaga yang melayani kepentingan dan kebutuhan publik. Yang semula (baca: seharusnya) didominasi oleh peran pemerintah dan pihak swasta, sekarang telah diambil sebagian oleh masyarakat itu sendiri secara swadaya. Pergeseran tersebut merupakan sebuah proses interaksi evolusif yang bersifat natural, yang mau-tidak mau harus diambil oleh masyarakat untuk merespon berbagai bentuk

tekanan sosial-politik-ekonomi yang datang dari luar; sebagai akibat dari tidak berkesinambungannya kebijakan pemerintah.

Secara fisik, wujud dari respon masyarakat tersebut berupa kelembagaan yang bidang kegiatannya menyesuaikan dengan mata pencaharian; dan bukannya profesi; sebagian besar masyarakat yang bermukim di suatu tempat. Contohnya adalah Kelompok Tani, Kelompok Arisan, Kelompok Pemuda dan lain sebagainya; yang dibentuk secara swadaya. Sehingga, menurut penulis, kelompok-kelompok tersebutlah yang kemudian disebut dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang sebenar-benarnya, yaitu sebuah kelompok masyarakat yang secara sadar akan hak dalam mendapatkan pelayanan publik untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya dan mampu melakukannya secara swadaya. Sedangkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada yang dimaksud dengan Lembaga Swadaya masyarakat (LSM) adalah organisasi atau lembaga yang dibentuk oleh anggota masyarakat warga negara Indonesia secara sukarela atas kehendak sendiri dan berminat serta bergerak di bidang kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh organisasi atau lembaga, sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, yang menitikberatkan kepada pengabdian secara swadaya.

Dua pengertian awal tersebut sangatlah berbeda dengan kondisi faktual di lapangan, bahwa LSM adalah organisasi yang bergerak di suatu bidang tertentu dengan kegiatan pokok pendampingan masyarakat dan melakukan kampanye atas isu yang menjadi misi organisasi tersebut. Lebih-lebih pengertian yang terakhir ini dikenal oleh masyarakat luas sebagai dengan Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) atau *Non-Governmental Organization* (NGO), yang cenderung

berposisi sebagai oposan bagi pemerintahan yang berkuasa. Contoh untuk lembaga ini adalah NGO yang bergerak dalam bidang lingkungan hidup, pendampingan di bidang politik, sosial dan sebagainya.

Untuk selanjutnya, Kajian ini mencoba memberikan gambaran empiris antara aktivitas Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan *Non-Governmental Organization* (NGO). Walaupun banyak terdapat perbedaannya, diantara kedua bentuk lembaga tersebut mempunyai kesamaan dalam faktor pendorong kemunculannya, yaitu sebagai sebuah respon terhadap ketidakmampuan negara dalam melayani kepentingan publik; baik ketidakmampuan dalam konsep, sistem dan biaya. Sedangkan perbedaannya adalah, jika LSM muncul seiring dengan keberadaan masyarakat itu sendiri dan merupakan metamorfosis dari lembaga sosial kemasyarakatan, maka NGO muncul pada era tahun 1980-an yang berisikan sekelompok pemuda yang bekerja dengan semangat dan ikhlas layaknya pekerja sukarela. Mereka turun ke masyarakat pedesaan untuk membantu para petani secara kecil-kecilan . Hal ini juga menunjukkan bahwa proses kemunculan LSM didasarkan pada cara pandang masyarakat yang Immanen; yang memandang bahwa manusia harus selalu berusaha untuk melangsungkan kehidupan bermodalkan kekuatan yang diberikan oleh Tuhan melalui cara menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Sedangkan proses kemunculan NGO didasarkan pada cara pandang bahwa tidak semua masyarakat sadar akan kekuatan/kemampuannya, sehingga perlu untuk didampingi. Untuk lebih Irngkapnya, pembedaan antara LSM dan NGO (Ornop) di Indonesia ditampilkan dalam tabel berikut ini:

2. Proses Pemberdayaan oleh LSM-NGO

Dengan mendasarkan pada ciri dan pendekatan dalam proses pemberdayaan yang telah disebutkan di awal serta ruang lingkup LSM, maka apa yang telah dilakukan oleh LSM di satu sisi telah memenuhi beberapa hal, yaitu: (1) pengambilan keputusan dilakukan oleh tokoh-tokoh masyarakat yang didasarkan pada pendapat-pendapat yang berkembang di masyarakat dan atau disesuaikan dengan kondisi, potensi serta permasalahan yang ada, (2) dikarenakan latar wilayahnya pedesaan yang umumnya mempunyai banyak keterbatasan, maka secara *de facto* masyarakat telah teruji dalam memanfaatkan sumber daya yang ada di sekitarnya dengan optimal, (3) karena aktivitas lembaga merupakan perpaduan antara mata pencaharian dengan nilai-nilai budaya maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kelompok/sosial, (4) dalam kelompok tersebut, setiap warga masyarakat mempunyai posisi yang sama, dan (5) tingkatan partisipasi masyarakat telah mencapai *Self Mobilisation*; yaitu pengambilan inisiatif secara independen dari lembaga luar untuk perubahan sistem dan masyarakat mengembangkan hubungan dengan lembaga eksternal untuk *advis* mengenai sumber daya dan teknik yang mereka perlukan, tetapi juga tetap mengawasi bagaimana sumber daya tersebut digunakan. Di sisi lainnya, beberapa hal yang belum bisa dilaksanakan oleh LSM; yang disebabkan oleh banyaknya keterbatasan yang dimiliki masyarakat pedesaan pada umumnya (sumber daya manusia, sarana dan prasarana); adalah jaringan yang dimiliki masih terbatas di lingkup kehidupan sosial mereka dan lemahnya perencanaan yang berakibat pada lemahnya posisi tawar LSM terhadap pemerintah.

Di bagian lain, hal yang hampir sama dengan di atas juga dilakukan oleh NGO di masyarakat sasaran, yang meliputi kegiatan-kegiatan peningkatan kesadaran akan hak sebagai warga negara, *sharing of theory* dan juga bersama-sama menghadapi kebijakan publik yang dinilai merugikan masyarakat dan lingkungan hidup; yang dikeluarkan oleh pemerintah dan atau pihak swasta. Namun demikian ada beberapa perbedaan yang mendasar antara LSM dan NGO dalam proses pemberdayaan masyarakat, yaitu: (1) NGO memasuki area pengambilan keputusan yang dilakukan oleh para tokoh masyarakat, (2) sehingga tingkatan partisipasi masyarakat [12] yang muncul adalah *Interactive Participation*; yaitu proses yang melibatkan multi disiplin metodologi dan ada sistem belajar yang terstruktur dan (3) bersama masyarakat, NGO membuka jaringan kerjasama dengan pihak selain pemerintah sebagai wujud ketidaktergantungan terhadap proyek/program pemerintah. Dampak positif yang didapat masyarakat adalah semakin meningkatnya pengetahuan dan pengalaman yang secara langsung-tidak langsung membuat posisi tawar masyarakat terhadap pemerintah akan lebih baik dalam proses pembangunan dibanding sebelum ada kerjasama.

3. Praktik Dasamuka NGO dalam Pemberdayaan Masyarakat

Lebih dari 20 tahun kemudian sejak kemunculannya, wajah NGO di Indonesia tidaklah semanis pada awal mulanya. NGO lebih dikenal sebagai kelompok vokal yang hampir selalu berseberangan dengan kebijakan pemerintah. Setiap ada konflik antara pemerintah dengan masyarakat, hampir dapat dipastikan NGO berada diantaranya. Apalagi dengan dibukanya pintu "demokrasi" lebar-lebar pasca Soeharto, NGO tumbuh bak jamur di musim penghujan. Issu yang diusungpun beranekaragam; mulai permasalahan lingkungan

hidup, HAM hingga konsep demokratisasi itu sendiri. Sehingga sasaran aktivitas NGO juga ikut berkembang tidak hanya berkuat pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat, melainkan juga sumber daya alam. Dan dengan label "agen perubahan", NGO cenderung semakin galak terhadap pemerintah. Potensi yang dimiliki NGO untuk menjadi agen perubahan sangatlah besar bagi masyarakat yang didampingi. Namun juga perlu dikembangkan pengkritisan lebih lanjut tentang sepak terjang NGO di Indonesia yang saat ini tak ubahnya menjadi Dasamuka; atau setidaknya-tidaknya menjadi agen ganda; terhadap proses pemberdayaan dan masyarakat. Banyak sisi positif yang dikembangkan oleh NGO bagi masyarakat desa dan tidak sedikit pula sisi negatif yang turut serta. Sisi negatif dari gerakan NGO itu adalah sebagai berikut:

1). Pemerintah bayangan

Dengan memasuki sebagian wilayah pengambilan keputusan yang dimiliki masyarakat, NGO secara sadar atau tidak telah menggantikan posisi pemerintah dalam proses pemberdayaan masyarakat. Yang sebelumnya masyarakat tergantung pada kebijakan/program pemerintah, berganti menjadi masyarakat tergantung pada NGO dan yang sebelumnya NGO berusaha untuk memberdayakan berubah menjadi mengkooptasi masyarakat. Hal tersebut disebabkan cara pandang yang berlebihan terhadap ketidakmampuan masyarakat. Kondisi ini membuka kemungkinan untuk terjadinya perpindahan ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah ke NGO. Sebuah kondisi yang sangat ironis bila hal itu terjadi.

2). Organisasi Boneka

Sumber dana yang tidak tergantung dari pemerintah dan usaha swadaya, tetapi bergantung pada bantuan lembaga atau negara donatur membuat NGO itu sendiri tidak mandiri. NGO menjalankan kegiatan yang disesuaikan dengan keinginan donatur bukannya menyesuaikan dengan permasalahan riil-lokal. Sehingga NGO menjadi kepanjangan tangan pihak luar negeri, yang belum tentu nilai-nilai yang dianut sesuai dengan nilai-nilai budaya masyarakat sasaran. Lebih parahnya lagi, banyak NGO yang menjadi *sales* issue yang berkembang di Indonesia yang didanai oleh luar negeri dengan mengatasnamakan kemiskinan, konservasi lingkungan hidup, demokrasi dan lain sebagainya. Hal tersebut akhirnya dalam lingkup sempit akan menguntungkan pihak donatur luar negeri; karena terhindar dari ketentuan hukum dalam hal melaksanakan kewajiban mengeluarkan *social cost* ke negara berkembang; dan pihak NGO itu sendiri; karena motif ekonominya terpenuhi. Sedangkan dalam lingkup yang lebih luas, dengan terlestarikannya sumber daya alam, maka ketersediaan bahan baku bagi industri negara maju akan tetap tersedia sehingga kelangsungan bisnis akan tetap berlangsung.

3). *Lips service*

Dengan berdasarkan pada point kedua diatas, NGO terdorong untuk melakukan kegiatan yang sesuai dengan keinginan donatur, sehingga yang terjadi adalah di satu sisi pemberdayaan masyarakat menjadi sekedar *lips service*; menjadi issue yang layak jual (*marketable*) dan bukannya menjadi tujuan kegiatan NGO; di sisi lain proses pemberdayaan hanya sekedar menjadi jargon

semata. Hal ini berpengaruh pada aplikasi lapangan, yang kebanyakan tidak bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Dan akhirnya kegiatan NGO hanya berorientasi pada kepentingan proyek saja (*project minded*) dan perubahan yang diharapkan terjadi di masyarakat mustahil tercapai.

4). Sambilan dan batu loncatan

Dikarenakan aktivis NGO berasal dari kalangan profesi; yang mempunyai keahlian tertentu dan berorientasi pada materi/ekonomi; terutama dari kalangan perguruan tinggi, maka NGO dijadikan lahan "sambilan" disamping profesinya. Di samping itu ada juga yang menjadikan NGO-nya sebagai batu loncatan untuk meraih posisi atau kedudukan yang lebih tinggi; baik itu di bidang pemerintahan (menjadi anggota DPR/DPRD) maupun ke NGO lainnya yang organisasinya (dan gaji) lebih mapan.

Dengan demikian apabila memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam proses pemberdayaan masyarakat: kemandirian, partisipasi, pendekatan kelompok, upaya yang terarah dan lain sebagainya; maka tujuan dari proses pemberdayaan masyarakat tidaklah jauh dari proses yang bertujuan untuk mencapai eksistensi masyarakat; yaitu: perubahan terencana, transformasi struktural, otonomi dan berkelanjutan. Sayangnya, nilai-nilai tersebut belum nampak nyata di masyarakat yang merupakan subyek dan obyek proses pembangunan. Hal tersebut lebih disebabkan ketidakmampuan pemerintah dan pihak swasta dalam mengelola masyarakat dibandingkan kelemahan yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri. Respon masyarakat yang muncul kemudian adalah dengan membentuk Lembaga

Swadaya Masyarakat (LSM), yang merupakan wujud proses interaksi evolusif dan bersifat natural untuk meningkatkan taraf hidupnya.

Ketidakmampuan pemerintah dan pihak swasta dalam pelayanan publik ternyata juga diendus sebagai peluang oleh sebagian masyarakat lainnya dengan mendirikan Organisasi Non-Pemeintah (ORNOP) atau *Non-Governmental Organization* (NGO). Dengan berbagai macam latar dan visi-misi yang berbeda, sebagian besar Ornop di Indonesia yang berposisi terhadap pemerintah dan mempunyai jaringan kerjasama dengan lembaga donatur internasional menjadi lembaga pelayanan publik alternatif dengan mengusung konsep besar demokrasi dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat.

Keberadaan LSM dan NGO sebagai lembaga pelayanan publik di dalam suatu masyarakat mempunyai kesamaan dalam hal tujuan umumnya, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui proses pemberdayaan masyarakat. Namun demikian, diantara kedua lembaga tersebut juga mempunyai perbedaan dalam banyak hal yang disebabkan oleh perbedaan "siapa" dan berposisi sebagai "apa" yang kemudian akan menentukan "bagaimana" langkah yang akan ditempuh dalam mencapai tujuannya. Di samping itu, penghargaan atas hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap tahapan pembangunan merupakan syarat mutlak tercapainya eksistensi masyarakat melalui proses pemberdayaan masyarakat.

C. Pengelolaan Sumber Daya Lokal

Proses pembangunan yang berlangsung di banyak negara berkembang selama ini diwarnai oleh mata-rantai pemithosan dan demistifikasi paradigma pembangunan yang mendasari proses

tersebut. Paradigma pembangunan yang pada suatu waktu tertentu menjadi acuan pembangunan nasional dapat mengalami proses demistifikasi, sementara paradigma-paradigma baru timbul, baik menggantikannya, ataupun menjadi komplemennya.

Pertanyaan mendasar *who gets, of what, how much* mulai menggugat *production-centered development* yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan yang telah menguasai alam pikiran para perumus kebijaksanaan dan para pakar selama beberapa dasawarsa. *Production-centered development* dengan segala karakteristiknya seperti: (i) berorientasi pada peningkatan taraf hidup yang diukur dari kenaikan nilai ekonomi barang dan jasa yang diproduksi serta kenaikan tingkat konsumsi masyarakat; (ii) konsentrasi pemilikan alat-produksi; (iii) dominasi mekanisme pasar dalam menentukan jenis, kuantitas dan kualitas barang dan jasa yang diproduksi; (iv) optimalisasi pemanfaatan kapital; dan (v) sistem perencanaan yang sentralistis,-di dalam realitanya telah gagal mewujudkan "*trickledown development*" sebagaimana dijanjikan. *Production-centered development* juga telah dituduh sebagai faktor penyebab terjadinya polarisasi sosial melalui proses "konsolidasi" (Blau, 1975) atau "value agglutination" (Riggs, 1964), yaitu terjadinya interaksi yang saling menunjang di antara sejumlah parameter stratifikasi sosial dan differensial sosial seperti harta, kekuasaan, status sosial, pendidikan, dan sebagainya.

Pada dasawarsa 1970-an timbullah pemithosan paradigma baru, yaitu paradigma kesejahteraan (*welfare paradigm*) yang menjanjikan peningkatan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial (*social equality*). Komitmennya adalah melaksanakan sejumlah besar program yang akan mengantarkan buah pembangunan kepada sebagian terbesar anggota masyarakat dalam waktu yang sesingkat mungkin, melalui jalur yang selangsung mungkin, terutama sekali dengan cara meningkatkan akses mereka kepada berbagai pelayanan publik dan penyuluhan. Pendekatannya adalah melalui pendesainan program yang memberi paket teknologi, sarana produksi (bibit, insektisida,

pupuk, dan sebagainya), dana, logistic, dan sistem pemasaran serta subsidi yang diharapkan dapat mendorong masyarakat tumbuh dan sejahtera. Akan tetapi pendekatan yang cenderung memandang rakyat sebagai object amaliah melalui *charity strategy*, pendekatan *patronizing*, asuh (*nurture*) dan proteksi (Korten dan Alfonso, 1982) ini makin meningkatkan dependensi masyarakat terhadap birokrasi, dan menjadi kendala bagi tercapainya pembangunan-berkelanjutan (*sustained development*). Dari segi manajemen pembangunan, *Welfareoriented development* ataupun *equity-oriented development* ini mengandung dua kelemahan pokok. *Pertama*, program-program kesejahteraan yang didesain, dibiayai dan dikelola secara sentralistis ini memerlukan biaya yang amat mahal untuk dapat berhasil, lebih dari apa yang ditanggung oleh birokrasi. *Kedua*, program-program kesejahteraan semacam ini terlalu menguntungkan pelaksanaannya pada manajemen birokrasi yang tegar dan tidak lentur yang tidak mempunyai kemampuan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dibutuhkan rakyat. Sebaliknya, rakyat harus menyesuaikan diri dengan apa yang akan dapat diberikan oleh birokrasi (Korten, 1984). Sedang partisipasi yang menyertai gaya-pembangunan ini seringkali lebih merupakan mobilisasi, partisipasi masyarakat dalam implementasi program, daripada partisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Pada awal dasawarsa 1980-an kelemahan-kelemahan yang *inherent* pada *welfare-oriented development* atau *equity-oriented development* yang menguasai pemikiran para perumus kebijaksanaan dan para pakar pada dasa-warsa 1970-an mengundang reaksi dari sejumlah pakar yang lain, yang kemudian melahirkan paradigma baru, *people-centered development* yang kemudian melandasi wawasan Pengelolaan Sumber Daya Lokal (PSDL) atau *Community-Based Resource Management*. Pusat perhatian dari *people-centre development* adalah perkembangan manusia (*human-growth*), kesejahteraan (*well-being*), keadilan (*equity*) dan keberlanjutan (*sustainability*). Logika yang mendominasi paradigma ini adalah keseimbangan ekologi manusia (*balanced human ecology*); sumber

pembangunannya yang utama adalah informasi dan prakarsa yang kreatif yang tak akan pernah habis; dan tujuannya yang utama adalah perkembangan manusia dalam arti aktualisasi yang optimal dari potensi manusia (Korten, 1984, p. 300). Paradigma ini memberikan peranan kepada individu, bukan sebagai subjek, akan tetapi sebagai pelaku (aktor) yang menentukan tujuan yang hendak dicapai, menguasai sumber-sumber, mengarahkan proses yang menentukan hidup mereka. Karenanya, paradigma ini memberi tempat yang penting bagi prakarsa dan keanekaragaman lokal. Karenanya, paradigma ini menekankan pentingnya masyarakat lokal yang mandiri (*self-reliant communities*) sebagai suatu sistem yang mengorganisir diri mereka sendiri.

Perbedaan di antara ketiga paradigma itu tadi dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 3.1 Perbandingan Karakteristik Tiga Paradigma Pembangunan

Karakteristik	Paradigma Pembangunan		
	Pertumbuhan	Kesejahteraan	People-Centered
Fokus Nilai	Industri berpusat pada industri	Pelayanan Berorientasi pada manusia	Manusia Berpusat pada manusia
Indikator	Ekonomi-makro	Indikator-sosial	Hubungan manusia dengan sumber
Peranan	Enterpreneur	Pemberi Pelayanan	Pembina kemampuan/fasilitator
Pemerintah	Modal	Kemampuan administratif dan anggaran	Kreativitas dan komitmen
Sumber utama	Konsentrasi dan marginalisasi	Keterbatasan anggaran dan inkompetensi	Struktur dan prosedur yang tidak mendukung
Kendala		aparatus	

Sumber: Transparansi (David Korten).

Pokok pikiran yang terkandung dalam paradigma *people centered development* ini menjadi tumpuan dari sosok suatu sistem manajemen yang dikenal sebagai Pengelolaan Sumber Daya Lokal (*Community-Based Resource Management*).

❖ **Pokok-Pokok Pikiran Pengelolaan Sumber Daya Lokal**

Pengelolaan Sumber Daya Lokal merupakan suatu sosok manajemen pembangunan yang mencoba menjawab tantangan pembangunan, yaitu kemiskinan, memburuknya lingkungan hidup, dan kurangnya partisipasi masyarakat di dalam proses pembangunan yang menyangkut diri mereka. Pengelolaan sumber daya lokal merupakan mekanisme-perencanaan *people centered development* yang menekankan pada teknologi *social learning* dan strategi perumusan program yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengaktualisasikan diri mereka (*empowerment*).

Meskipun manifestasi dari sosok Pengelolaan Sumber Daya Lokal dapat bervariasi, akan tetapi ada sejumlah pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya yang mencakup:

- (i) Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat dibuat ditingkat lokal oleh warga masyarakat yang memiliki identitas yang diakui peranannya sebagai partisipan dalam proses pengambilan keputusan;
- (ii) Fokus utama Pengelolaan Sumber Daya Lokal adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin dalam mengarahkan dan mengatasi aset-aset yang ada pada masyarakat setempat untuk memenuhi kebutuhannya;
- (iii) Toleransi yang besar terhadap adanya variasi dan karenanya mengakui makna pilihan nilai individual dan mengakui proses pengambilan keputusan yang desentralistis;

- (iv) Di dalam mencapai tujuan yang mereka tentukan, Pengelolaan Sumber Daya Lokal menggunakan teknik *social learning* dimana individu-individu berinteraksi satu sama lain menembus batas-batas organisatori dengan mengacu pada kesadaran kritis masing-masing;
- (v) Budaya kelembagaannya ditandai oleh adanya organisasi-organisasi yang otonom dan mandiri yang saling berinteraksi memberikan umpan balik pelaksanaan untuk mengoreksi diri pada setiap jenjang organisasi;
- (vi) Adanya jaringan koalisi dan komunikasi antara para pelaku dan organisasi lokal yang otonom dan mandiri yang mencakup kelompok-kelompok penerima manfaat, pemerintah daerah, bank-desa, dan sebagainya, yang menjadi dasar bagi semua kegiatan yang ditujukan untuk memperkuat pengawasan dan penguasaan mereka atas berbagai sumber yang ada serta kemampuan mereka untuk mengelola sumber-sumber setempat.

Ciri-ciri pendekatan Pengelolaan Sumber Daya Lokal tersebut jelas berbeda dari ciri-ciri pendekatan yang mengacu pada *production-centered development*, seperti misalnya pendekatan *top-down*, *blue-print* sebagaimana dapat dilihat dalam tabel di bawah ini (Tabel 3.2):

Di antara kedua kutub manajemen pembangunan ini dapat saja terdapat variasi kombinasi yang menggabungkan sifat-sifat dari keduanya. Apa yang dapat disimpulkan dari sifat-sifat di atas adalah, adanya kecenderungan pendekatan *top-down*, *blue-print* untuk menciptakan ketergantungan (*dependency creating*), dan kecenderungan pendekatan Pengelolaan Sumber Daya Lokal untuk mengaktualisasikan potensi masyarakat (*empowering*).

Sedangkan Program-program yang lahir dari manajemen pembangunan *Top-Down*, *Blue-Print* cenderung bersifat

dependency creating, dan program yang lahir dari manajemen pembangunan Pengelolaan Sumber Daya Lokal cenderung bersifat *empowering*. Beda kedua program pembangunan itu dapat dilihat dalam tabel di bawah ini (Tabel 3.3):

Tabel 3.2 Ciri-ciri Pendekatan Pengelolaan Sumber Daya Lokal Dan Pendekatan Top-Down, Blue Print

Hal	Pendekatan	
	Top-Down, Blue-Print	Pengelolaan Sumber Daya Lokal
Ciri	Pemerintah Pusat menyediakan semua sumber	Sumber dari Pusat merupakan pemacu mobilisasi sumber setempat yang dilakukan masyarakat sendiri Sumber Pusat tidak mencukupi;
Penerapan	Apabila sumber dari Pusat berlimpah; apabila sumber lokal yang tak terpakai tidak ada lagi	Sumber lokal belum dimanfaatkan sepenuhnya; apabila diinginkan pembangunan setempat yang mandiri
Keuntungan	Cepat dan mudah	Pemanfaatan sumber lokal sepenuhnya
Kerugian	Menciptakan ketergantungan; program pembangunan akan terhenti kalau subsidi dihentikan	Sulit dimulai; lamban dan sulit pengelolaannya
Prioritas	Infrastruktur pelayanan dari Pusat; Pemerintah Pusat menggali sumber-sumber potensial	Masyarakat setempat memobilisasikan sumber-sumber

Sumber:

Sedangkan perbandingan antara program pembangunan yang *empowering* dan *dependency* dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.3 Program Pembangunan yang Empowering Dan Dependency Creating

	Empowering	Dependency Creating
Prakarsa Dimulai dengan Proses desain program	Di Desa Pemecahan masalah Asli-ilmiah	Di Ibukota Rencana formal Statis, didominasi pakar Ilmiah
Teknologi Sumber Utama	Rakyat dan sumber lokal Diterima (embraced)	Dana dan teknisi Pusat
Sumber utama	Dibina dari bawah	Diabaikan dan dilalaikan
Kesalahan	Tahap demi tahap Berkesinambungan berdasar pengalaman lapangan-belajar dari kegiatan dari lapangan	Dibina dari atas
Organisasi pendukung	Pertumbuhan Organik	Cepat-mekanistik
Pembinaan personil	Tim interdisipliner	Prajabatan-pendidikan formal-didaktik
Diorganisir oleh	Oleh diri sendiri-berkesinambungan-process oriented	Technical specialist
Evaluasi	Kuat-berkelanjutan individual	Eksternal-Selang-seling
Kepemimpinan	Analisis sosial	Impact oriented
Fokus manajemen	Untuk definisi masalah dan perbaikan program Kelangsungan berfungsinya sistem dan kelembagaan	Terbatas-berubah-ubah-positional Untuk membenarkan rencana dan memenuhi persyaratan evaluasi Selesaiannya proyek pada waktu yang ditentukan

Sumber:

Dari karakteristik yang digambarkan di atas, jelas sekali bahwa proses *empowering* hanya bisa dilaksanakan kalau pembangunan berpusat pada manusia.

❖ Karakteristik PSDL Sebagai Manajemen Pembangunan Baru

Pada akhir dasawarsa 1970-an dan awal dasawarsa 1980-an para pakar mulau mempersoalkan apakah kebutuhan manajemen pembangunan di negara-negara berkembang dapat dipenuhi dengan semata-mata mentransfer konsep manajemen dan metodologi yang merupakan *conventional wisdom* dari negara-negara industri. Proses pentranferan konsep dan metodologi manajemen telah menghasilkan manajemen pembangunan yang cenderung memperkuat aparat birokrasi yang bertanggung jawab untuk mengadakan perencanaan

dan melaksanakan rencana tersebut. Pergeseran paradigma dari *production-centered development* menuju kepada *people-centered development* membawa implikasi timbulnya manajemen pembangunan baru yang dikenal dengan Pengelolaan Sumber Daya Lokal atau *community-based resource management* yang cenderung mendebirokratisasikan pembangunan. Manajemen pembangunan baru tadi telah mengubah peranan birokrasi pemerintah dari merencanakan dan melaksanakan pembangunan untuk rakyat, menjadi menciptakan kondisi yang menimbulkan kemampuan bagi rakyat dan masyarakat untuk membangun diri mereka sendiri. Ciri-ciri manajerial dari manajemen baru itu adalah (Korten, 1984):

- a. Pembangunan oleh masyarakat. Manajemen pembangunan ini memandang pembangunan sebagai produk dari prakarsa dan kreativitas masyarakat. Peranan pemerintah adalah menciptakan kondisi atau lingkungan (*settings*) yang memungkinkan masyarakat memobilisasi sumber-sumber yang ada di dalam masyarakat untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang mereka hadapi, sesuai dengan prioritas yang mereka tentukan;
- b. Manajemen Komunitas (*Community Management*). Yang dimaksud dengan manajemen komunitas di sini adalah manajemen sumber-sumber pembangunan yang berdasarkan atas Pengelolaan Sumber Daya Lokal oleh satuan pengambilan keputusan yang menyangkut sistem alokasi sumber nasional. Satuan pengambil keputusan dalam pengelolaan sumber daya lokal ini bukanlah sosok tunggal, akan tetapi struktur yang pluralistik yang mencakup individu, keluarga, birokrasi lokal, perusahaan berskala kecil setempat, dan organisasi kemasyarakatan lainnya. Kesemuanya akan berpartisipasi di dalam mobilisasi sumber pembangunan lokal yang manifestasinya dapat bervariasi, seperti keterampilan dan pengetahuan teknis yang belum

digunakan secara luas, pekerja setengah menganggur, lahan yang belum digunakan secara optimal, gedung yang belum digunakan secara optimal, penyuluh lapangan yang pemanfaatannya belum merata, uang tunai yang menganggur (*idle*), sisa-sisa produksi pangan yang tidak dikonsumsi, sumber air yang belum digali, alat dan hewan yang dibiarkan menganggur, dan sebagainya. Semua sumber daya lokal tadi digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sebagaimana mereka rasakan, di dalam konteks kerangka kebijaksanaan nasional. Dan pilihan mereka akan pemenuhan kebutuhan yang harus diprioritaskan ditentukan oleh interaksi antara mekanisme pasar, proses sosial informal, organisasi-organisasi formal setempat, dan sebagainya. Di dalam manajemen komunitas yang demikian, peranan pemerintah adalah meletakkan kerangka kebijaksanaan dan melaksanakan program-program pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan satuan pengelolaan sumber daya lokal ini. Di samping itu, adalah juga menjadi tugas aparat pemerintah untuk menjembatani sistem atau satuan pengelolaan sumber daya lokal itu dengan sistem manajemen yang lebih tinggi, khususnya pemerintah nasional.

- c. Proses belajar sosial (*social learning*). Yang dimaksud dengan proses belajar sosial adalah proses interaksi sosial antara anggota-anggota masyarakat dengan lembaga-lembaga yang ada yang bertujuan untuk mengembangkan kemampuan mereka melalui kegiatan-kegiatan pemecahan masalah (*problem-solving*) yang seringkali dilakukan melalui *trial* dan *error*. Peningkatan kemampuan ini tidak diperoleh melalui pendidikan formal, akan tetapi melalui partisipasi dan interaksi di dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan rencana. Dengan kata lain, mereka mengembangkan kemampuan mereka melalui pengalaman

mereka berinteraksi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tersebut. Untuk mempercepat proses belajar sosial ini perlu diupayakan agar proses ini merupakan suatu upaya yang sepenuhnya disadari dan terarah.

- d. **Manajemen Strategis.** Manajemen strategis berupaya untuk mengembangkan organisasi yang mampu beradaptasi dengan lingkungannya, menanggapi tuntutan lingkungannya. Manajemen strategis tidak berupaya untuk menguasai dan memprogram perilaku manusia, akan tetapi berusaha untuk mengembangkan prakarsa kreatif mereka untuk dapat memecahkan masalah yang mereka hadapi. Dengan kata lain, manajemen strategis berupaya untuk *empowering* anggota masyarakat dan anggota organisasi, agar mereka mampu mengaktualisasikan potensinya. Di dalam manajemen yang strategis, instrumen utama untuk mempertahankan integritas dan arah organisasi bukan sistem pengawasan formal sebagaimana penulis dapati dalam manajemen konvensional, akan tetapi budaya kelembagaan yang kuat yang ditopang oleh pernyataan yang eksplisit dari doktrin dan nilai-nilai organisasi. Melalui penghayatan terhadap budaya kelembagaan ini masing-masing anggota organisasi memberikan kontribusinya di dalam proses adaptasi strategis.

❖ **Rationale Pengelolaan Sumber Daya Lokal (PSDL)**

Pertanyaan yang timbul adalah, apa yang menjadi rationale atau logika yang mendasari manajemen pembangunan Pengelolaan Sumber Daya Lokal itu? Ada beberapa rationale yang dapat dikemukakan:

- 1) Sumber pembangunan yang berasal dari Pusat tidak akan dapat mencukupi untuk dapat menjangkau sebagian besar anggota-anggota masyarakat, terutam mereka yang tergolong dalam pelapisan sosial bawah.

- 2) Program-program pembangunan yang dilaksanakan oleh Kementerian Pusat yang bertumpu pada manajemen birokratis melalui penjadwalan yang ketat sukar untuk dapat disesuaikan dengan kebutuhan riil masyarakat.
- 3) Pengelolaan Sumber Daya Lokal lebih tanggap terhadap variasi setempat, menyesuaikan diri dengan kehidupan masyarakat yang diwarnai oleh ekologi alami, ekologi sosial dan preferensi individual yang amat bervariasi. Variasi yang demikian tidak akan terjangkau oleh birokrasi Pusat yang bekerja berdasarkan atas aturan-aturan standar. Dengan proses pengambilan keputusan yang melibatkan masyarakat luas, Pengelolaan Sumber Daya Lokal mempunyai potensi yang tidak terbatas untuk melakukan adaptasi dengan variasi ekologi alami, ekologi sosial, maupun preferensi individual (Korten, 1987, p. 4).
- 4) Pengelolaan Sumber Daya Lokal memungkinkan masyarakat memobilisasi berbagai sumber, mulai dari tanah dan bangunan yang kurang dimanfaatkan (*underutilized*), sampai kepada keterampilan, saluran komunikasi dan sumber dana (Korten, 1987). Dan makin besar komitmen mereka pada suatu ide tertentu, makin besar komitmen mereka pada suatu ide tertentu, makin besar kesediaannya untuk memobilisasi sumber-sumber tersebut.
- 5) Dan akhirnya, Pengelolaan Sumber Daya Lokal menempatkan tanggung jawab pembangunan pada masyarakat setempat. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi bahwa individu dan masyarakatlah yang pertama-tam menanggung konsekuensi dari perbuatan atau kegiatan yang mereka lakukan.

Dengan demikian ada hubungan yang erat antara keputusan yang diambil masyarakat, tindakan untuk melaksanakan

keputusan itu, serta konsekuensi dari keduanya. Kalau sesuatu masyarakat merusak lingkungan hutannya, konsekuensinya mereka harus menginvestasikan energy yang lebih banyak untuk mencari pengganti bahan bakar. Rationale ini disebut prinsip *local accountability*.

Pergeseran dari manajemen birokrasi (*bureaucratic management*) menuju manajemen masyarakat (*community management*) dengan salah satu manifestasinya Pengelolaan Sumber Daya Lokal (PSDL) yang merupakan konsekuensi logis dari pergeseran dari *production-centered development* menuju *people-centered development*, merupakan perubahan yang fundamental di dalam konsep manajemen. Pergeseran ini menuntut adanya perubahan, bukan saja pada konsep, sikap dan perilaku manajemen, akan tetapi juga teknologi manajemen. Proses perubahan ini tidak akan berjalan mudah dan akan memakan waktu yang cukup lama. Berbeda dengan manajemen yang konvensional yang merupakan produk negara-negara maju kemudian ditransfer ke negara berkembang, Pengelolaan Sumber Daya Lokal sebagai salah satu bentuk *community management* merupakan invensi negara-negara berkembang, yang lahir dari pengalaman membangun negara tersebut, yang telah mengkaji kembali kebutuhan mereka akan manajemen pembangunan yang sesuai dengan situasi dan kondisi mereka. Manajemen baru ini merupakan hasil pemikiran induktif, yang berpangkal tolak dari pengalaman riil mereka. Langkah mendebirokratisasikan pembangunan ini menuntut keberanian untuk mengkaji kembali premise-premise dari pembangunan nasional. Masih diperlukan pemikiran-pemikiran yang lebih mendalam, agar prinsip-prinsip dasar ini dapat diterapkan dengan lebih berdaya-guna dan berhasil guna.

D. Alternatif Interpretasi Pembangunan Sumber Daya Manusia

Pembangunan Jangka Panjang ditandai oleh pergeseran paradigma yang tadinya amat menekankan pada dimensi pembangunan ekonomi yang berorientasi pertumbuhan menuju pada paradigma pembangunan yang menekankan pada pembangunan ekonomi, dan sekaligus pembangunan sumber daya manusia (*growth cum-human resource development*). antara lain, Hal ini tertera dalam rumusan GBHN 1993: "Titik berat Pembangunan Jangka Panjang Kedua diletakkan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan seiring dengan kualitas sumber daya manusia dan didorong secara saling memperkuat, saling terkait, dan terpadu dengan pembangunan bidang-bidang lainnya yang dilakukan seiring, selaras, dan serasi dengan keberhasilan pembangunan bidang ekonomi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional"

Meskipun dalam strategi atau model pembangunan Negara Indonesia, tidak lagi menggunakan model GBHN, akan tetapi setidaknya-tidaknya dapat dilihat dari rumusan ini jelas adanya pergeseran keterkaitan pembangunan ekonomi dan pembangunan sumber daya manusia, dari keterkaitan subordinatif menjadi keterkaitan komplementer. Meskipun pembangunan sumber daya manusia juga dipandang sebagai unsur penting selama Pembangunan Jangka Panjang I, namun pertimbangan jangka pendek untuk segera dapat memecahkan masalah actual seperti sandang, pangan, papan, kebutuhan pokok, dan sebagai mendorong pemerintah lebih cenderung memberi tekanan pada *physical investment*, daripada *human investment*.

Namun, komplementitas antara pembangunan ekonomi dan pembangunan sumber daya manusia, tidak secara otomatis memberi jawaban atas pertanyaan sosok pembangunan sumber daya manusia yang bagaimana yang ingin diwujudkan. Karenanya, perlu perenungan kembali makna pembangunan sumber daya manusia.

Secara teoritis kita kenal empat perspektif tentang peran pembangunan sumber daya manusia dalam pembangunan (Vidhyandika Moeljarto, 1995):

(i) Perspektif Functionalist

Salah seorang pelopor fungsionalis, Durkheim, berpendapat bahwa pendidikan sebagai komponen utama pembangunan SDM harus berfungsi sebagai wacana untuk mewariskan norma-norma dan nilai-nilai masyarakat—dan dengan demikian, melestarikan dan memperkuat homogenitas masyarakat dengan mewajibkan konformitas sikap, perilaku dan keterampilan mereka—dengan serangkaian aturan yang dituntut masyarakat. Melalui pendidikan individu-individu akan mendapatkan pengetahuan-pengetahuan dan keterampilan untuk hidup dalam masyarakat yang makin complex. Menurut perspektif ini, kualitas manusia “diprogram” melalui pendidikan untuk dapat menyesuaikan dengan logika masyarakat industri dan tuntutan pasar.

(ii) Prespektif Liberal

Bagi kaum liberatis, seperti John Dewey, pembangunan sumber daya manusia—lebih dari sekedar mendorong konformitas individu dengan tata nilai yang ada, akan tetapi harus mendorong individu untuk mengembangkan potensinya sebagai manusia—melalui pengembangan talenta fisik, emosi, spirit dan intelektualnya. Individu harus belajar melalui pengalamannya, dan tidak semata-mata melalui apa yang dikatakan kepadanya. Dengan demikian mereka secara kritis situasi objektif melengkapinya.

(iii) Prespektif Sosial-Demokratis

Perspektif ini melihat peranan pembangunan sumber daya manusia dalam mewujudkan persamaan dan keadilan sosial. Karenanya, apabila pendidikan gagal dalam mewujudkan *equality of opportunity*, maka hal itu akan berarti kegagalan dalam mengembangkan potensi industri.

(iv) Perspektif Marxist

Sebagaimana dapat diduga, perspektif ini amat berbeda dengan perspektif lainnya. Mereka melihat dalam masyarakat yang kapitalistis, pembangunan SDM merupakan proses reproduksi tenaga kerja untuk memenuhi kebutuhan mereka yang menguasai tenaga kerja dan faktor produksi. Kurikulum pendidikan menyimpan fungsi-fungsi tersembunyi untuk menghasilkan tenaga kerja yang pasif, taat (obedient), yang menerima struktur kekuasaan tanpa mempersoalkannya. Perspektif ini melihat pembangunan sumber daya manusia dalam konteks sistem kapitalisme sebagai wacana untuk melestarikan dan melegitimasikan kesenjangan sosial.

Berbagai prespektif di atas membawa kita pada perenungan kembali makna pembangunan sumber daya manusia sebagaimana diamanatkan GBHN. (https://www.academia.edu/9934323/_Konsep_Pembangunan_Yang_Berakar_Pada_Masyarakat)

❖ **Administrasi Negara Dan Pembangunan Sumber Daya Manusia**

PADA saat ini kita berada pada *critical juncture* antara Pembangunan Nasional Jangka Panjang I dan Pembangunan Jangka Panjang II. *Critical juncture* merupakan saat yang kritis untuk melakukan prognosis, mengantisipasi apa yang diharapkan akan terjadi dalam PJPT II, dan bagaimana kita harus merubah situasi objektif–empiris PJPT I menuju situasi normatif PJPT II.

Situasi normatif dalam PJPT II sudah jelas, bahwa bangsa Indonesia akan memasuki era tinggal landas. Era tinggal landas, adalah istilah ini banyak digunakan ketika konsepsi pembangunan nasional dengan model pembangunan lima tahun (PELITA) di era pemerintahan orde baru. namun demikian masih relevan dalam konteks sebagaimana kita konsepsualisasikan, merupakan proses transformasi jangka panjang dan berkesinambungan yang

menyangkut semua bidang pembangunan. Dengan kata lain era tinggal landas menyangkut proses transformasi yang bersifat multidimensional.

Dalam dimensi ekonomi proses tadi menyangkut peningkatan pendapatan per kapita yang cukup tinggi yang disertai pembagian pendapatan yang lebih merata. Peran sektor industri akan semakin dominan sebagai *prime mover* pembangunan yang akan mengakselerasikan laju pembangunan. Keterkaitan dan keterpaduan antara sektor, antara kegiatan, dan antar wilayah akan semakin mantap, yang produk akhirnya adalah ketahanan ekonomi yang lebih besar.

Dalam dimensi pemanfaat sumber daya yang dimiliki bangsa akan terjadi peningkatan mutu sumber daya manusia (baik fisik dan non-fisik), partisipasi aktif rakyat yang semakin meluas, pemanfaatan sumber alam yang semakin rasional, efisien dan berwawasan jangka panjang. Dalam segi kelembagaan, tahap tinggal landas akan diwarnai oleh proliferasi dan makin berkembangnya lembaga-lembaga di bidang ekonomi, sosial, hukum, budaya, pertahanan dan keamanan yang semakin efektif dalam menjalankan fungsinya.

Dalam segi ideologis, era tinggal landas akan merefleksikan penghayatan dan pengalaman Pancasila yang lebih meresap, mendalam dan mengakar, serta kehidupan beragama dan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang semakin mantap dan serasi.

Dari pensifatan era tinggal landas jelas bahwa kondisi normatif di satu pihak menuntut kualitas sumber daya manusia yang tinggi, di lain pihak merupakan proses yang akan mewujudkan kualitas manusia dan kualitas hidup bermasyarakat yang tinggi. Sumber daya manusia yang berkualitas merupakan, baik *conditionality*, maupun *ultimate objective* proses tinggal landas itu sendiri. Peningkatan efisiensi, produktivitas, kreativitas dan

partisipasi sumber daya manusia akan menjadi sumber dinamika dan motor penggerak utama pembangunan.

Pertanyaan yang mendasar yang timbul adalah, peranan Administrasi Negara yang bagaimana yang akan dapat memberikan kontribusinya yang optimal dalam proses pembangunan sumber daya manusia.

❖ **Kualitas Sumber Daya Manusia**

Permasalahan yang timbul adalah, kualitas sumber daya manusia yang bagaimana yang ingin diwujudkan, baik sebagai *conditionality* maupun sebagai *ultimate objective* tinggal landas. Dalam hal ini penulis akan mengacu rumusan semi-formal yang tengah digodok oleh Kantor Menteri Negeri Kependudukan dan Lingkungan Hidup (Alwi Dahlan, 1992).

Sebagaimana dapat kita konsepsualisasikan, kualitas sumber daya manusia akan mencakup kualitas fisik (KF) dan kualitas non-fisik (KNF). Kualitas fisik lebih mudah diidentifikasi yang lazimnya dapat diukur melalui tolak ukur *physical qualutu of life* (PQLI) yang antara lain dapat diukur melalui indikator usia harapan hidup pada waktu lahir, angka kesakitan, angka kematian, kemampuan paru-paru ($V_o \max$), tinggi dan berat badan, dan sebagainya. Kejelasan indikator ini menyebabkan upaya-upaya untuk mewujudkannya menjadi tidak terlalu sulit.

Kualitas non-fisik (KNF) lebih sulit dibatasi, dan sifatnya *culture-specific* dalam arti ada variasi yang besar antara negara-negara dalam mendefinisikan kualitas non-fisik ini. Secara normatif, GBHN telah mengamanatkan ini sebagai "serba berke-seimbangan dan selaras dalam hubungannya dengan Tuhan, dengan sesam manusia, dengan bangsa lain, dan dengan alam dan lingkungannya". Dengan singkat, kualitas multidimensional manusia ini disebut sebagai manusia Indonesia seutuhnya. Dalam

konsepsualisasi semi formal tadi kualitas ini dijabarkan sebagai kualitas multidimensional yang mencakup:

- (1) *Kualitas kepribadian* yang terdiri dari kecerdasan, kemandirian, kreativitas, ketahanan mental, keseimbangan antara emosi dan ratio, dan sebagainya;
- (2) *Kualitas bermasyarakat* seperti kesetiakawanan sosial, solidaritas, keterbukaan, dan sebagainya;
- (3) *Kualitas berbangsa*, yaitu tingkat kesadaran berbangsa dan bernegara yang semartabat dengan bangsa-bangsa lain;
- (4) *Kualitas spiritual*, yaitu religiusitas dan spritualitas;
- (5) *Wawasan lingkungan* yang mempunyai kepedulian terhadap kelestarian lingkungan; dan
- (6) *Kualitas karya* yaitu kemampuan untuk mewujudkan aspirasi dan potensi diri yang diperlukan untuk kerja nyata guna menghasilkan sesuatu dengan mutu sebaik-baiknya. (Alwi Dahlan, 1992, p. 9-10).

Meskipun kualitas non-fisik bersifat abstrak dan lebih sukar untuk mewujudkannya, akan tetapi perlu rekayasa sosial Administrasi Negara untuk dapat mewujudkannya.

❖ **Administrasi Negara dan Peranannya Membangun Sumber Daya Manusia**

Sebagaimana telah dibahas di atas, upaya untuk mewujudkan kualitas fisik sumber daya manusia, relatif mudah. Peranan Administrasi Negara dalam hal ini adalah menciptakan *delivery mechanism* yang bukan hanya dapat menjangkau rakyat sebanyak mungkin, akan tetapi juga mempunyai kualitas pelayanan yang cukup baik. Dalam hal ini kualitas cakupannya meliputi bidang-bidang seperti kesehatan, pendidikan, nutrisi, lingkungan, dan sebagainya.

Peranan Administrasi Negara dalam pembangunan kualitas non-fisik dapat generalisir sebagai menciptakan milieu yang

memungkinkan berfungsi *reward and punishment system* yang dapat membentuk jatidiri yang berkualitas. Karena tiga lingkungan, yaitu lingkungan primer (keluarga), sekunder (masyarakat) dan tertier (sekolah), maka perhatian Administrasi Negara harus ditujukan ke tiga milieu.

Upaya-upaya mengintervensi ***milleu pertama*** telah dilakukan, antara lain melalui program *comprehensive child development* yang dikenal dengan bina keluarga dan balita yang mendidik para ibu untuk dapat mendidik anaknya dengan baik. ***Milleu kedua***, lebih dapat dimanipulir oleh birokrasi melalui pembentukan kelompok-kelompok sosial yang memungkinkan tumbuhnya manusia yang berkualitas. Namun, yang lebih penting, justru perubahan sikap dari para birokrat itu sendiri. Sikap sebagai "penguasa", sebagai "proton" atau sebagai "ruler" mesti ditinggalkan dan diganti sebagai fasilitator. Fungsi utama fasilitator adalah menciptakan lingkungan di mana masyarakat dapat mengembangkan potensinya secara optimal. Salah satu teknik yang dapat digunakan adalah *Community Information Planning System*. Kunci utama pembangunan ini adalah *empowering people* melalui pemberian kesempatan yang optimal untuk mengembangkan diri.

Dalam hubungan ini, Administrasi Negara harus dapat mengidentifikasi sumber daya sosio-kultural (pranata sosial, kelembagaan, dan sebagainya) yang dapat mewujudkan sistem reward dan punishment yang ikut membentuk jati diri.

Dan intervensi melalui ***milleu ketiga*** dapat dilakukan, baik melalui peningkatan kualitas tenaga pengajar, terutama sekali tenaga pengajar yang mendidik anak pada usia dini, serta mendesain suatu instructional methods yang lebih kondusif bagi terwujudnya kualitas sumber daya.

Pemikiran yang kreatif tentang bagaimana birokrasi dapat memainkan peranan merekayasa ketiga milieu masih diperlukan.

Last but not least harus disadari bahwa manusia adalah produk struktur sosial, dan tinggi rendahnya kualitas manusia tergantung pada sosok struktur sosial. Sayangnya, bagi Administrasi Negara, struktur sosial merupakan suatu yang *given*, yang di luar jangkauannya untuk merubahnya. Dalam hal ini apa yang diperlukan adalah peranan Administrasi Negara dalam mempengaruhi keputusan politik penguasa untuk mengubah struktur sosial menuju struktur sosial yang lebih kondusif bagi pembentukan sumber daya manusia yang berkualitas.

Dari Kesluruhan penjelasan sebagaimana ingin ditelaah sejauhmana perspektif dalam pengembangan sumberdaya manusia terkait dalam konsepsi pemberdayaan masyarakat, maka tentu harus dijawab terlebih dahulu sejauhmana organisasi mampu memberdayakan lingkungannya sendiri kemudian mampu merambah kepada kepentingan yang lebih luas yaitu kepada konsepsi pemberdayaan masyarakat. Wahiburrahman dalam Usmara (2002: 129) menjelaskan bagaimana menciptakan lingkungan yang mendukung empowerment dalam suatu organisasi terhadap karyawan yang dimiliki .

Untuk mendukung pelaksanaan program pemberdayaan dalam suatu lingkungan organisasi dibutuhkan lingkungan yang terbuka dan saling percaya antar pekerja dan manajer, untuk membentuk lingkungan yang baik bagi program empowerment diperlukan beberapa hal sebagai langkah untuk mendukung program tersebut antara lain:

1. *Works team and information sharing are building block.*

Membentuk tim kerja dan komunikasi yang terbuka dengan pekerja. Membentuk tim pekerja sangat penting bagi perusahaan karena dengan tim kerja karyawan tidak hanya menyelesaikan tugas saja tetapi juga memiliki kesempatan mendapatkan pelajaran (Sharing knowledge)

dari karyawan lain dalam satu team. Setiap individu diharapkan mampu untuk memengaruhi hasil kerja tim dan secara tidak langsung akan meningkatkan kemampuan pekerja. Komunikasi yang terbuka tentang kekuatan dan kelemahan bisnis perusahaan serta tantangan pasar yang harus dihadapi dan permasalahan yang menyangkut pekerja seperti kesempatan karir dan kompensasi pekerja, sehingga dengan pembentukan tim dan komunikasi yang terbuka diantara manajer dan anggota tim akan menciptakan lingkungan yang kondusif yang mendukung peningkatan keahlian dan kemampuan karyawan dalam menyelesaikan permasalahan yang sulit untuk diselesaikan yang pada akhirnya akan menciptakan kultur yang mendukung program pemberdayaan karyawan.

2. *Provide the training and resources needed to do good job.*

Pengembangan kemampuan dan keahlian merupakan satu dimensi yang penting dalam program pemberdayaan, oleh karena training merupakan hal yang penting untuk meningkatkan keahlian pekerja dan merupakan bagian penting pemberdayaan karyawan. Training team memiliki peran penting untuk menjaga kekompakan kelompok dalam penyelesaian berbagai permasalahan. Training keahlian interpersonal sangat penting karena pekerja tidak hanya pemberdayaan independen tetapi juga pemberdayaan interdependent. Setelah melakukan training manajemen perlu menyediakan fasilitas dan sumber daya yang dibutuhkan pekerja untuk menyelesaikan pekerjaan dengan baik.

3. *Provide measurement, feedback and reinforcement.*

Untuk mengetahui peningkatan dan kemajuan yang dilakukan oleh karyawan perlu dilakukan pengukuran terhadap efektivitas program empowerment, dengan menyediakan

standar pengukuran keberhasilan dapat dijadikan alat kontrol pekerja atau prestasi pekerja. Setelah mengukur prestasi pekerja, pasca program pemberdayaan hal yang penting dilakukan adalah memberikan feedback terhadap prestasi yang dihasilkan oleh pekerja, karena dengan memberi feedback yang cepat akan memotivasi karyawan melakukan pekerjaan dengan lebih baik .

4. *On going reinforcement*

Dukungan manajemen dengan pemberian reinforcement yang terus menerus akan sangat mendukung dan memotivasi karyawan karena setiap karyawan ingin dihargai atas prestasi yang ia capai dan supervisor perlu memberikan penilaian yang baik dan memberitahukan yang lain atas prestasi yang telah dicapai.

5. *Provide responsibility and authority*

Memberikan wewenang dan tanggungjawab yang cukup bagi pekerja untuk menentukan tindakan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan berbagai tugas yang dibebankan. Dengan memberikan kebebasan bagi karyawan untuk mengelola proses kerja mulai dari permulaan sampai akhir maka kreativitas dan inovasi pekerja pada akhirnya akan meningkatkan performan dan produktifitas karyawan. Pemberian wewenang ini akan meningkatkan kepercayaan diri karena pekerja merasa penting dan dibutuhkan oleh perusahaan. Pekerja akan menggunakan seluruh pengetahuan dan keahliannya untuk melaksanakan tugas dengan sbaik-baiknya.

6. *Flexible in internal procedure.*

Menciptakan aturan dan sistem yang lebih fleksibel akan memudahkan pengambilan keputusan dan mendukung organisasi yang mudah menyesuaikan terhadap perubahan-perubahan lingkungan yang terjadi sehingga organisasi lebih kompetitif dari pesaing-pesaingnya.

MODEL-MODEL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT



A. Pendekatan Terhadap Model Pemberdayaan

Berbagai model-model pemberdayaan masyarakat telah dilakukan pemerintah, karena itu pemberdayaan masyarakat yang dilakukan seharusnya memperhatikan kemampuan, wilayah dan potensi pengembangan sebagai wilayah sasaran. Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan masyarakat berarti memberikan kemampuan dan memandirikan masyarakat. Proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan kemampuan kepada masyarakat agar menjadi berdaya, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya. Dalam hal ini bahwa pemberdayaan harus ditujukan pada kelompok atau lapisan masyarakat yang tertinggal. (Priyono &Pranaka, 1996).

Pemberdayaan masyarakat tidak lain adalah upaya penanggulangan kemiskinan dan berbagai bentuk keterbelakangan yang Pada gilirannya memperkuat posisi masyarakat dalam struktur ekonomi dan kekuasaan. Untuk memperkuat posisi lapisan masyarakat, hal mana telah dilaksanakan secara terus-menerus oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sebagaimana halnya Pada tahun 1993 telah diluncurkan kebijakan pemerintah yang memberikan kesempatan kepada setiap anggota masyarakat untuk dapat ikut serta dalam proses pembangunan dengan mendapatkan kesempatan yang sama dan menikmati hasil pembangunan sesuai dengan kemampuannya.

Pendekatan tersebut memperoleh penguatan yaitu upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan dan dijadikan program dengan pendekatan bahwa masyarakat memperoleh ruang untuk menentukan pilihan yang paling sesuai bagi kemajuan diri mereka masing-masing. Menurut pendekatan ini, setiap upaya pembangunan perlu diarahkan pada penciptaan suatu lingkungan yang memung-

kinkan masyarakat untuk menikmati kehidupan yang lebih baik sekaligus memperluas pilihan yang dapat dilakukan oleh setiap anggota masyarakat. Dengan demikian Pemberdayaan masyarakat diperlukan upaya untuk memadukan berbagai kebijaksanaan dan program yang tersebar di berbagai sektor dan wilayah dengan tetap memerhatikan tantangan modal potensi yang ada pada setiap orang dan setiap wilayah.

Sharafat Khan yang dikutip Wahiburrahman (Usmara 2003:123) menawarkan sebuah model pemberdayaan yang dapat dikembangkan dalam sebuah organisasi untuk menjamin keberhasilan keberhasilan proses pemberdayaan dalam organisasi sebagai berikut:

1. ***Desire***, Tahap pertama dalam model empowerment adalah adanya keinginan dari manajemen untuk mendelegasikan dan melibatkan pekerja, yang termasuk dalam hal ini adalah antara lain; a) Pekerja diberi kesempatan untuk mengidentifikasi permasalahan yang sedang berkembang. b) Memperkecil directive personality dan memperluas keterlibatan pekerja. c) Mendorong terciptanya perspektif baru dan memikirkan kembali strategi kerja . d) Menggambarkan keahlian team dan melatih karyawan untuk mengawasi sendiri (Self control)
2. ***Trust***, Setelah adanya keinginan dari manajemen untuk melakukan pemberdayaan, langkah selanjutnya adalah membangun kepercayaan antara manajemen dan karyawan, adanya sling percaya diantara anggota organisasi akan tercipta kondisi yang baik akan pertukaran informasi dan sasaran tanpa adanya rasa takut, maka hal-hal yang termasuk dalam terust adalah; a) Memberi kesempatan para karyawan untuk berpaertisipasi dalam pembuatan kebijakan. b) Menyediakan waktu dan sumber daya yang mencukupi bagi karyawan dalam menyelesaikan kerja. c) Menyediakan pelatihan yang mencukupi bagi kebutuhan kerja . d) Menghargai perbedaan pandangan dan menghargai ksuksesan

yang dioraih oleh karyawan. e) Menyediakan akses informasi yang cukup.

3. **Confident**, Langkah selanjutnya setelah saling percaya adalah menimbulkan rasa percaya diri karyawan dengan menghargai terhadap kemampuan yang dimiliki oleh karyawan, Hal yang termasuk tindakan yang dapat menimbulkan confident antara lain; a) Mmendelegasikan yang penting kepada karyawan, b) Menggali ide dan saran dari karyawan, c) Memperluas tugas dan membangun jaringan antar departemen. d) Menyediakan jadwal Job instruction dan mendorong penyelesaian yang baik.
4. **Credibility**, Langkah keempat adalah menjaga kredibilitas dengan penghargaan dan mengembangkan lingkungan kerja yang mendorong kompetisi yang sehat sehingga tercipta organisasi yang memiliki performance yang tinggi, Hal yang termasuk credibility antara lainm; a) Memandang semua karyawan sebagai partner strategis. b) peningkatan target disemua bagian pekerjaan. c) Memperkenalkan inisiatif individu untuk melakukan perubahan,melalui paertisipasi..d) Membantu menyelesaikan perbedaan dalam penentuan tujuan dan prioritas.
5. **Accoutability**. tahap dalam proses pemberdayaan selanjutnya adalah pertanggungjawaban karyawan pada wewenang yang diberikan, dengan menetapkan secara konsisten dan jelas tentang peran, standar dan tujuan tentang penilaian terhadap kinerja karyawan. tahap ini sebagai tahap evaluasi terhadap kinerja karyawan dalam penyelesaian dan tanggungjawab terhadap wewenag yang diberikan. Hal yang masuk accountability adalah antara lain; a) Menggunakan jalur training dalam mengevaluasi kinerja karyawan. b) Memberikan tugas yang jelas dan ukuran yang jelas. c) melibatkan karyawan dalam penentuan standar dan ukuran. d) Memberikan saran dan bantuan kepada karyawan dalam menyelesaikan beban kerjanya. e) Menyediakan priode dan waktu pemberian feedback .

6. **Communication**, Langkah terakhir adalah adanya komunikasi yang terbuka untuk menciptakan saling memahami antar karyawan dan manajemen. Keterbukaan ini dapat diwujudkan dengan adanya kritik dan saran terhadap hasil dan prestasi yang dilakukan pekerja. Hal yang termasuk dealam communication adalah; a) Menetapkan kebijakan open door communication. b) Menyeediakan waktu untuk mendaptkan informasi dan mendiskusikan permasalahan secara terbuka. c) Menciptakan kesempatan untuk rasa cross-training.

Model diatas menggambarkan bahwa sebuah pemberdayaan merupakan serangkaian proses yang dilakukan secara bertahap dalam organisasi agar dapat dicapai secara optimal dan membangun kesadaran dari anggota organisasi akan pentingnya proses pemberdayaan sehingga perlu adanya komitmen dari anggota terhadap organisasi. Dengan pemberian wewenang dan tanggung jawab akan menimbulkan motivasi dan komitmen karyawan terhadap organisasi. Dari model pemberdayaan sebagaimana dijelaskan tentu diharapkan akan berdampak langsung terhadap tindakan-tindakan empowering terhadap masyarakat sebagai sasaran atau target sebagai penerima mamfaat, maupun terhadap stakeholders yang mempunyai jaringan dalam proses pengambilan keputusan untuk empowerment (Pemberdayaan)

Bekenan dengan hal tersebut untuk melihat konsep pemberdayaan lebih lanjut, Kartasasmita (1996) membagi, Bahwa pemberdayaan masyarakat, khususnya penduduk miskin dengan kebijakan penanggulangannya dilaksanakan melalui tiga arah kebijakan. Kebijaksanaan *tidak langsung* diarahkan kepada penciptaan kondisi yang menjamin setiap upaya penanggulangan kemiskinan. *Kebijkasanaan langsung* yang ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah. *Kebijkasanaan khusus* yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program dan

sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk penanggulangan kemiskinan.

Berbagai Model pemberdayaan penduduk miskin dengan pendekatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di antaranya program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Pengelolaan Berbasis Masyarakat COREMAP I dan II khususnya bagi masyarakat pesisir dan kepulauan. Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang memiliki daya dan kemampuan untuk meningkatkan kualitas sosial ekonomi secara mandiri dan berkesinambungan, maka model pemberdayaan masyarakat dengan program yang pada akhirnya bertujuan untuk mengembangkan ekonomi produktif masyarakat.

Tanggung jawab utama dalam program pembangunan adalah bagaimana agar masyarakat berdaya atau memiliki daya, kekuatan atau kemampuan. Kekuatan yang dimaksud dapat dilihat dari aspek fisik dan material, ekonomi, kelembagaan, kerja-sama, kekuatan intelektual dan komitmen bersama dalam menerapkan prinsip-prinsip pemberdayaan.

Kemampuan berdaya mempunyai arti yang sama dengan kemandirian masyarakat. Terkait dengan program pembangunan bahwa tujuan yang ingin dicapai adalah untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan. Kemandirian masyarakat merupakan suatu kondisi yang dialami oleh masyarakat yang ditandai dengan kemampuan memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah-masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya kemampuan yang dimiliki. Daya kemampuan yang dimaksud adalah kemampuan **kognitif, konatif, psikomotorik dan afektif** serta sumber daya lainnya yang bersifat fisik/material. Kemandirian masyarakat dapat dicapai tentu memerlukan sebuah proses belajar. Masyarakat yang mengikuti proses belajar yang baik, secara bertahap akan memperoleh

daya, kekuatan atau kemampuan yang bermanfaat dalam proses pengambilan keputusan secara mandiri.

Berkaitan dengan hal ini, Sumodiningrat (2000) menjelaskan bahwa keberdayaan masyarakat yang ditandai adanya kemandiriannya dapat dicapai melalui proses pemberdayaan masyarakat. Keberdayaan masyarakat dapat diwujudkan melalui partisipasi aktif masyarakat yang difasilitasi dengan adanya pelaku pemberdayaan. Sasaran utama pemberdayaan masyarakat adalah mereka yang lemah dan tidak memiliki daya, kekuatan atau kemampuan mengakses sumberdaya produktif atau masyarakat yang terpinggirkan dalam pembangunan. Tujuan akhir dari proses pemberdayaan masyarakat adalah untuk memandirikan warga masyarakat agar dapat meningkatkan taraf hidup keluarga dan mengoptimalkan sumberdaya yang dimilikinya.

Dalam kerangka pemberdayaan, maka menandai model-model pemberdayaan sebagaimana yang dimaksudkan pada tema pembahasan ini, adalah abstraksi atau gambaran dari sebuah sistem yang akan menjadi fokus perhatian sehingga akan mendapatkan gambaran yang menyeluruh, maka dalam pembahasan ini akan digambarkan beberapa model-model pemberdayaan yang tentunya terkait dengan materi pemberdayaan masyarakat yang tentu saja ruang lingkup menjadi suatu keniscayaan terhadap pemberdayaan tersebut. Dalam "Mardikanto" (2012:222), menjelaskan tentang lingkup kegiatan pemberdayaan masyarakat dapat dibagi yang terdiri dari Bina manusia, Bina usaha, Bina Lingkungan dan Bina Kelembagaan. Mari kita tinjau pembahasan lingkup kegiatan pemberdayaan sebagaimana 4 Bina tersebut.

1. Bina manusia .

Tujuan utama pemberdayaan adalah untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat yang dalam penjelasan "Mardikanto" terdiri dari peningkatan kemampuan dan peningkatan posisi tawar masyarakat. Dengan peningkatan kemampuan masyarakat,

maka hal itu tidak terlepas dari kemampuan yang terdiri dari faktor pengetahuan, sikap dan keterampilan masyarakat. faktor pengetahuan dapat diperoleh dari pendidikan maupun berbagai informasi yang mempengaruhi kemampuan nalar yang disebut " Kognitif ", sedangkan sikap dipengaruhi oleh " Afektif " dan keterampilan dipengaruhi oleh (Psikomotorik) . Kritik yang sering ditujukan kepada sistem pendidikan kita adalah bahwa perhatian terlalu terpusat pada " Hard skill " dan kurang memperhatikan pada aspek " soft skill " artinya bahwa sistem pendidikan kita terlalu memberi muatan yang lebih pada kecerdasan otak saja, padahal terdapat unsur lain yang kurang mendapat muatan yakni EQ (emotional question) dan SQ (Spiritual question) .

Berkaitan dengan hal tersebut, maka konsep pemberdayaan masyarakat adalah bagaimana memberi peningkatan kepada sikap-sikap kewirausahaan yang profesional yang mandiri atau dengan kata lain keunggulan komparatif (Comparative advantage) diubah menjadi keunggulan bersaing (competitive advantage). Sikap profesional diupayakan secara terus menerus mengembangkan keahlian sesuai dengan kompetensinya, bangga dan mencintai profesinya serta memegang teguh etika profesinya. Dalam hal ini loyalitas terhadap profesi menjadi lebih penting dibanding sekedar loyal kepada institusi dimana ia bekerja.

Sedangkan yang dimaksud dengan peningkatan posisi tawar masyarakat, bahwa peningkatan daya saing yang terbaik adalah membangun sinergi, dengan mengupayakan agar pesaing potensial dapat dijadikan mitra strategis, atau dengan kata lain konflik harus diupayakan untuk menjadi manajemen kolaboratif. Bahwa seperti diketahui untuk meningkatkan posisi tawar maka pengorganisasian masyarakat (community organization) akan memainkan peran strategis, tidak saja dalam menyusun kekuatan bersama (Collective capacity) tetapi dalam membangun jejaringh (networking) antar pemangku kepentingan yang terdiri

dari birokrasi, akademisi, pelaku bisnis, tokoh masyarakat dan pelaku/pengelola media, utamanya dalam kegiatan advokasi dan politisasi. Karena itu pendidikan politik dan keterlibatan gerakan politik praktis harus menjadi agenda pemberdayaan masyarakat.

2. Bina Usaha.

Menurut " Mardikanto ", Bahwa Bina usaha yang diupayakan melalui pemberdayaan masyarakat dapat mencakup banyak hal, contohnya adalah; a) Peningkatan pengetahuan teknis utamanya untuk meningkatkan produktivitas, perbaikan mutu dan nilai tambah produk. b) Perbaikan manajemen untuk meningkatkan efisiensi usaha, dan mengembangkan jejaring kemitraan . c) Pengembangan jiwa kewirausahaan terkait dengan optimasi peluang bisnis yang berbasis dan didukung keunggulan lokal. d) Peningkatan aksesibilitas terhadap modal, pasar dan informasi. e) advokasi kebijakan yang berpihak kepada pengembangan ekonomi rakyat.

Terkait dengan bina usaha, banyak sekali macam kegiatan usaha yang dapat diibina dan dikembangkan di Indonesia, tergantung pada kemampuan dan keberhasilan bina sumberdaya manusia dan bina Lingkungan maupun bina kelembagaan lainnya. Karena ketiga aspek memiliki keterkaitan langsung dengan pengembangan dan keberhasilan pembinaan lainnya.

3. Bina Lingkungan.

Harus diakui bahwa pembangunan yang dilakukan di Indonesia adalah sumber perusak lingkungan terbesar antara lain perusak hutan, pencemaran lingkungan dan berbagai dampak negatif lainnya. Untuk itu Implementasi Undang-undang terkait perlu disosialisasikan kepada semua stakeholder yang merasa bertanggungjawab atas penyelamatan lingkungan terutama

yang bergerak dalam sektor usaha yang bersentuhan langsung dan sangat peka atau sensitif terhadap kerusakan lingkungan.

4. Bina Kelembagaan

Bina kelembagaan sangat terkait dengan sektor bina yang lain (Bina usaha, bina manusia dan bina lingkungan), oleh karena itu Bina kelembagaan adalah sangat penting, bukan saja pembentukan kelembagaannya akan tetapi pembinaan infrastruktur dari kelembagaan tersebut perlu pula mendapat perhatian, misalnya sejauhmana aspek hukum yang terkait dengan eksistensi kelembagaan tersebut.

Tentu banyak peraturan perundang-undangan yang perlu disesuaikan antara lain dengan perubahan Undang-Undang No.32 tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah setelah dirubah menjadi Undang-undang No, 23 tahun 2014, termasuk Pembagian Urusan yang ditangani oleh pemerintah, pemerintah Propinsi dan Pemerintah Tingkat Kabupaten/Kota, dalam hal ini memerlukan sosialisasi yang lebih cermat lagi.

Selain keempat lingkup kegiatan pemberdayaan masyarakat, tentu materi pemberdayaan masyarakat lainnya tidak terkecuali persoalan-persoalan politik dan kebijakan pemerintah, informasi mengenai hasil penelitian, Informasi kelembagaan, petunjuk tehnis yang mendorong agar terciptanya swakarsa, swasembada dan swadaya masyarakat serta pengetahuan tehnis tentang pengelolaan ekonomi rumah tangga dan sebagainya .

Berkenan dengan itu, dalam konteks pemberdayaan masyarakat terutama kelompok masyarakat yang masih sangat membutuhkan pembinaan sebagaimana dibahas dalam " Roesmidi " dima ia telah menguraikan dan menyetengahkan beberapa kajian tentang pemberdayaan masyarakat antara lain masyarakat miskin, masyarakat petani, masyarakat pekerja dan Kaum perempuan, maka kiranya penting mengambil

pembelajaran sebagai model-model pemberdayaan yang tersaji pada pembahasan selanjutnya.

❖ Tinjauan Teoritis Kemiskinan

Seperti telah diketahui bahwa kemiskinan dijumpai di seluruh dunia oleh karena kemiskinan pada hakekatnya merupakan persoalan klasik yang telah ada sejak umat manusia ada. Hingga saat ini belum ditemukan suatu rumusan maupun formula penanganan kemiskinan yang dianggap paling jitu dan sempurna. Sementara itu, belum ada konsep tunggal tentang kemiskinan. Strategi penanganan kemiskinan masih harus terus menerus dikembangkan. Terdapat banyak sekali teori dalam memahami kemiskinan. Bila dipetakan, literatur mengenai kebijakan sosial dan pekerjaan sosial menunjukkan dua paradigma atau teori besar (*grand theory*) mengenai kemiskinan: yakni paradigma neoliberal dan demokrasi-sosial (*social-democracy*).

Dua paradigma atau pandangan ini berbeda dalam konsep dan indikator kemiskinan, demikian juga penyebab kemiskinan dan cara penanggulangan kemiskinan, maka kemudian menjadi cetak biru (*blueprint*) dalam menganalisis kemiskinan maupun merumuskan kebijakan dan program-program anti kemiskinan (lihat Tabel 4.1).

Program-program yang lahir dari manajemen pembangunan *Top-Down*, *Blue-Print* cenderung bersifat *dependency creating*, dan program yang lahir dari manajemen pembangunan Pengelolaan Sumber Daya Lokal cenderung bersifat *empowering*. Beda kedua program pembangunan itu dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4.1 Teori Neo Liberal dan Demokrasi Sosial Tentang Kemiskinan

Paradigma	Neo Liberal	Demokrasi sosial
Konsep dan Indikator Kemiskinan	Kemiskinan Absolut	Kemiskinan Relatif

Paradigma	Neo Liberal	Demokrasi sosial
Penyebab Kemiskinan	Kelemahan dan pilihan pilihanindividu; lemahnya Strategi Penanggulangan Kemiskinan pengaturan pendapatan; lemahnya kepribadian(malas,pasrah, bodoh)	Ketimpangan struktur ekonomi dan politik; ketidakadilan sosial
Strategi Penanggulangan Kemiskinan	Penyaluran pendapatan terhadap orang miskin secara selektif. Memberi pelatihan keterampilan pengelolaan keuangan melalui inisiatif masyarakat dan LSM	Penyaluranpendapatan da sar secara universal. Perubahan fundamental dalam pola-pola pendistribusian pendapatan melalui intervensi Negara dan kebijakan sosial

Sumber: Cheyne, O'Brien dan Belgrave (1998:176) dalam Depdagri-LAN 2007

Tabel 4.1 menunjukkan bahwa kedua paradigma kemiskinan tersebut yaitu teori neo liberal dan demokrasi sosial memiliki landasan teoritis, konsep dan indikator kemiskinan, penyebab kemiskinan dan strategi penanggulangan kemiskinan yang berbeda.

❖ Teori Neo-liberal dan Teori Demokrasi Sosial

Teori neo-liberal berakar pada karya politik klasik yang ditulis oleh Thomas Hobbes, John Lock dan John Stuart Mill. Intinya menyerukan bahwa komponen penting dari sebuah masyarakat adalah kebebasan individu. Dalam bidang ekonomi, karya monumental Adam Smith, *The Wealth of Nation* (1776), dan Frederick Hayek, *The Road to Serfdont* (1944), dipandang sebagai rujukan kaum neo-liberal yang mengedepankan azas *laissez iaire*, yang oleh Cheyne, O'Brien dan Belgrave (1998:72) disebut sebagai ide yang mengunggulkan "mekanisme pasar bebas" dan mengusulkan "the almost contplete absence of state's intervention in the economy". Para pendukung neo liberal berargumen bahwa kemiskinan merupakan persoalan individual yang disebabkan oleh kelemahan-kelemahan dan/ atau pilihan-pilihan individu yang bersangkutan. Kemiskinan

akan hilang dengan sendirinya jika Mampu mempergunakan tinjauan teoritis kemiskinan sebagai acuan dalam melaksanakan program pengentasan kemiskinan. kekuatan-kekuatan pasar diperluas sebesar-besarnya dan pertumbuhan ekonomi dipacu setinggi-tingginya.

Secara langsung, strategi penanggulangan kemiskinan harus bersifat "residual", sementara, dan hanya melibatkan keluarga, kelompok-kelompok swadaya atau lembaga-lembaga keagamaan. Peran negara hanyalah sebagai "penjaga malam" yang baru boleh ikut campur manakala lembaga-lembaga di atas tidak mampu lagi menjalankan tugasnya (Shannon, 1991; Spicker, Cheyne, O'Brien dan Belgrave, 1998). Penerapan program-program' *structural adjustment*, seperti program jaringan pengaman sosial (JPS) di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, sesungguhnya merupakan contoh kongkrit dari pengaruh neo-liberal dalam bidang penanggulangan kemiskinan ini. Keyakinan yang berlebihan terhadap keunggulan mekanisme pasar dan pertumbuhan ekonomi yang secara alamiah dianggap akan mampu mengatasi kemiskinan dan ketidakadilan sosial mendapat kritik dari kaum demokrasi-sosial.

Berpijak pada analisis Karl Marx dan Fredrick Engels, pendukung demokrasi sosial menyatakan bahwa "*a free market did not lead to greater social wealth, but to greater poverty and exploitation... a society is just when people's needs are met, and when inequality and exploitation in economic and social relations are eliminated*" (Cheyne, O'Brien dan Belgrave, 1998: 91 dan 92).

Teori demokrasi-sosial memandang bahwa kemiskinan bukanlah persoalan individual, melainkan struktural. Kemiskinan disebabkan oleh adanya ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses-akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber-sumber kemasyarakatan. Teori ini berporos pada prinsip-prinsip ekonomi campuran (*mixed economy*) dan "ekonomi manajemen-permintaan" (*demand*

management economics) gaya Keynesian yang muncul sebagai jawaban terhadap depresi ekonomi yang terjadi pada tahun 1920-an dan awal 1930-an.

Sistem negara kesejahteraan (welfare state) yang menekankan pentingnya manajemen dan pendanaan negara dalam pemberian pelayanan sosial dasar (pendidikan, kesehatan, perumahan dan jaminan sosial) bagi seluruh warga negara

dipengaruhi oleh pendekatan ekonomi Keynesian. Meskipun kaum demokrasisosial mengkritik sistem pasar bebas, mereka tidak memandang sistem ekonomi kapitalis sebagai evil yang harus dimusuhi dan dibuang jauh. Sistem kapitalis masih dipandang sebagai bentuk pengorganisasian ekonomi yang paling efektif. Hanya saja, kapitalisme perlu dilengkapi dengan sistem negara kesejahteraan agar lebih berwajah manusiawi. "The welfare state acts as the human face of capitalism". demikian menurut Cheyne, O'Brien dan Belgrave, (1998:79).

Pendukung demokrasi-sosial berpendapat bahwa kesetaraan merupakan isyarat penting dalam memperoleh kemandirian dan kebebasan. Pencapaian kebebasan hanya dimungkinkan jika setiap orang memiliki atau mampu menjangkau sumber sumber, seperti pendidikan, kesehatan yang baik dan pendapatan yang cukup. Kebebasan lebih dari sekadar bebas dari pengaruh luar; melainkan pula bebas dalam menentukan pilihan-pilihan (choices). Dengan kata lain kebebasan berarti memiliki kemampuan (capabilities) untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Misalnya, kemampuan memenuhi kebutuhan dasarnya, kemampuan menghindari kematian dini, kemampuan menghindari kekurangan gizi, kemampuan membaca, menulis dan berkomunikasi.

Negara karenanya memiliki peranan dalam menjamin bahwa setiap orang dapat berpartisipasi dalam transaksi transaksi kemasyarakatan yang memungkinkan mereka menentukan

pilihan pilihannya dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Menyerahkan sepenuhnya penanganan kemiskinan kepada masyarakat dan LSM bukan saja tidak akan efektif, melainkan pula mengingkari kewajiban Negara dalam melindungi warganya.

Menurut pandangan demokrasi-sosial, strategi kemiskinan haruslah bersifat institusional (melembaga). Program-program jaminan sosial dan bantuan sosial yang dianut di AS, Eropa Barat, dan Jepang, merupakan contoh strategi anti kemiskinan yang diwarnai oleh teori demokrasi-sosial. Jaminan sosial yang berbentuk pemberian tunjangan pendapatan atau dana pensiun, misalnya, dapat meningkatkan kebebasan karena dapat menyediakan penghasilan dasar dengan mana orang akan memiliki kemampuan (capabilities) untuk memenuhi kebutuhan dan menentukan pilihan-pilihannya (choices). Sebaliknya, ketiadaan pelayanan dasar tersebut dapat menyebabkan ketergantungan (dependency) karena dapat membuat orang tidak memiliki kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dan menentukan pilihan-pilihannya. Dirumuskan secara tajam, maka dapat dikatakan bahwa kaum neoliberal memandang strategi penanganan kemiskinan yang melembaga merupakan tindakan yang tidak ekonomis dan menyebabkan ketergantungan. Sebaliknya, pendukung demokrasi-sosial meyakini bahwa penanganan kemiskinan yang bersifat residual, beorientasi proyek jangka pendek, justru merupakan strategi yang hanya menghabiskan dana saja karena efeknya juga singkat, terbatas dan tidak berwawasan pemberdayaan dan keberlanjutan. Apabila kaum neo-liberal melihat bahwa jaminan sosial dapat menghambat "kebebasan", kaum demokrasi-sosial justru meyakini bahwa ketiadaan sumber-sumber finansial yang mapan itulah yang justru dapat menghilangkan "kebebasan", karena membatasi dan bahkan menghilangkan kemampuan individu dalam menentukan pilihan-pilihannya (choices).

❖ **Perubahan Paradigma**

Sadar bahwa isu kemiskinan merupakan masalah yang senantiasa aktual, pengkajian konsep kemiskinan merupakan upaya positif guna menghasilkan pendekatan dan strategi yang tepat dalam menanggulangi masalah krusial yang dihadapi Bangsa Indonesia dewasa ini. Meskipun pembahasan kemiskinan pernah mengalami tahap kejenuhan pada pertengahan 1980-an, upaya pengentasan kemiskinan kini semakin mendesak kembali untuk dikaji ulang. Beberapa alasan yang mendasari pendapat ini antara lain adalah:

1. Konsep kemiskinan masih didominasi oleh perspektif tunggal, yakni "kemiskinan pendapatan" atau "income-poverty" (Chambers, 1997). Pendekatan ini banyak dikritik oleh para pakar ilmu sosial sebagai pendekatan yang kurang bisa menggambarkan potret kemiskinan secara lengkap. Kemiskinan seakan-akan hanyalah masalah ekonomi yang ditunjukkan oleh rendahnya pendapatan seseorang atau keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
2. Jumlah orang miskin di Indonesia senantiasa menunjukkan angka yang tinggi, baik secara absolut maupun relatif, di pedesaan maupun perkotaan. Meskipun Indonesia pernah dicatat sebagai salah satu Negara berkembang yang sukses dalam mengentaskan kemiskinan, ternyata masalah kemiskinan kembali menjadi isu sentral di Tanah Air karena bukan saja jumlahnya yang kembali meningkat, melainkan dimensinya pun semakin kompleks seiring dengan menurunnya kualitas hidup masyarakat akibat terpaan krisis ekonomi sejak tahun 1997.
3. Kemiskinan mempunyai dampak negatif yang bersifat menyebar (multiplier effects) terhadap tatanan masyarakat secara menyeluruh. Berbagai peristiwa konflik di Tanah Air yang terjadi sepanjang krisis, ekonomi, misalnya,

menunjukkan bahwa ternyata persoalan kemiskinan bukanlah semata-mata mempengaruhi ketahanan ekonomi yang ditampilkan oleh rendahnya daya beli masyarakat, melainkan pula mempengaruhi ketahanan sosial masyarakat dan ketahanan nasional. Banyak studi menunjukkan bahwa kemiskinan juga merupakan muara dari masalah sosial lainnya. Masalah anak jalanan, perlakuan salah terhadap anak (child abuse), kekerasan dalam rumah tangga, rumah kumuh, kejahatan, alkoholisme, kebodohan, dan pengangguran terkait dengan masalah kemiskinan.

Menurut Hardiman dan Midgley (1982) dan Jones (1990), pekerjaan sosial di Dunia Ketiga seharusnya lebih memfokuskan pada penanganan masalah sosial yang bersifat makro, seperti kemiskinan. Karena merupakan masalah dominan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang. Sayangnya, dalam perancangan kebijakan dan program anti kemiskinan para pekerja sosial di Indonesia masih belum mampu memberikan kontribusi. Khususnya dalam merumuskan konsep dan indikator kemiskinan yang genuine dan sesuai dengan paradigma pekerjaan sosial. Penyebabnya adalah karena para teoritis dan praktisi pekerjaan sosial di Tanah Air belum mampu memformulasikan kemiskinan sejalan dengan konsep keberfungsian sosial (social functioning), fokus pertolongan profesi ini. Hingga sekarang konsep ini masih belum dikembangkan lebih jauh untuk menganalisis masalah kemiskinan. Ketika mengukur kemiskinan, para pekerja sosial lebih confident jika memakai konsep-konsep "milik" profesi lain. Padahal konsep keberfungsian sosial merupakan "harta terpendam" yang dapat digali untuk mendekati dan mengukur kemiskinan.

❖ Paradigma Lama

Hampir semua pendekatan dalam mengkaji kemiskinan masih berporos pada paradigma neo-liberal yang dimotori oleh Bank Dunia dan didasari oleh teoriteori modernisasi yang sangat mengagungkan pertumbuhan ekonomi dan produksi (*the procluction-centred model*) (Suharto, 2002). Sejak pendapatan nasional (GNP) mulai dijadikan indikator pembangunan tahun 1950-an, para ilmu sosial selalu merujuk pada pendekatan tersebut manakala berbicara masalah kemiskinan satu negara. Pengukuran kemiskinan kemudian sangat dipengaruhi oleh perspektif income poperty yang menggunakan pendapatan sebagai satu-satunya indikator "garis kemiskinan".

Meskipun GNP dapat dijadikan ukuran untuk menelaah performa pembangunan suatu negara, banyak ahli menunjukkan kelemahan pendekatan ini, Haq (1995), misalnya, menyatakan bahwa GNP merefleksikan harga-harga pasar dalam bentuk nilai uang. Harga-harga tersebut mampu mencatat kekuatan ekonomi dan daya beli dalam sistem tersebut. Namun demikian, harga-harga dan nilai uang tidak dapat mencatat distribusi, karakter atau kualitas pertumbuhan ekonomi. GNP juga mengesampingkan segala aktivitas yang tidak dapat dinilai dengan uang, seperti pekerjaan rumah tangga, pertanian subsistem atau pelayanan-pelayanan yang tidak dibayar. Dan yang lebih serius lagi, GNP memiliki dimensi-tunggal dan karenanya ia gagal menangkap aspek budaya, sosial, politik dan pilihan-pilihan yang dilakukan manusia, Haq (1995:46) menyatakan: *GNP reflects market prices in monetary terms. hose prices quietly register the prevailing econonlic and purchasing power in the system-but they, are silent about the distribution, character or quality of economic growth. CNP also leaves out allactivities that are not monetisedhousehold work, subsistemce agriculture, unpaid services. And what is more serious, CNP is one-dimensional: it fails to capture the cultural, social, political and many other choices that people make.* Seperti

halnya GNP, pendekatan income poverty juga memiliki beberapa kekurangan. Menurut Satterthwaite (1997) sedikitnya ada tiga kelemahan pendekatan income poverty: a) Kurang memberi perhatian pada dimensi sosial dan bentuk-bentuk kesengsaraan orang miskin. b) Tidak mempertimbangkan keterlibatan orang miskin dalam menghadapi kemiskinannya. c) Tidak menerangkan faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan.

Karena pendekatan GNP dan income poverty memiliki kelemahan dalam memotret kemiskinan, sejak tahun 1970-an telah dikembangkan berbagai pendekatan alternatif. Di antaranya adalah kombinasi garis kemiskinan dan distribusi pendapatan yang dikembangkan Sen (1973); Social Accounting Matrix (SAM) oleh Pyatt dan Round (1977), dan Physical Quality of Life Index (PQLI) oleh Morris (1977).

Di bawah kepemimpinan ekonom asal Pakistan, Mahbub Ul Haq, pada tahun 1990-an UNDP memperkenalkan pendekatan Human Development yang diformulasikan dalam bentuk Indeks Pembangunan Manusia (Human Development Index) dan Indeks Kemiskinan Manusia (Human Poverty Index). Pendekatan ini relatif lebih komprehensif dan mencakup faktor ekonomi, sosial dan budaya si miskin. Berporos pada ide-ide heterodox dari paradigma popular development, pendekatan ini memadukan model kebutuhan dasar (basic needs model) yang digagas Paul Streeten dan konsep kapabilitas (capability) yang dikembangkan Pemenang Nobel Ekonomi 1998, Amartya Sen.

❖ Paradigma Baru

Bila dicermati, semua paradigma kemiskinan terdahulu masih tetap menyimpan kelemahan. Konsepsinya masih melihat kemiskinan sebagai kemiskinan individu dan kurang memperhatikan kemiskinan struktural. Akibatnya, aspek aktor atau pelaku kemiskinan serta sebab-sebab yang mempengaruhinya

belum tersentuh secara memadai. Sistem pengukuran dan indikator yang digunakannya terfokus pada "kondisi" atau "keadaan" kemiskinan berdasarkan faktor-faktor ekonomi yang dominan. Orang miskin hanya dipandang sebagai "orang yang serba tidak memiliki": tidak memiliki pendapatan tinggi, tidak terdidik, tidak sehat, dan sebagainya. Metodenya masih berpijak pada outcome indicators sehingga belum menjangkau variabel-variabel yang menunjukkan dinamika kemiskinan. Si miskin dilihat hanya sebagai "korban pasif" dan objek penelitian. Bukan sebagai "manusia" (human being) yang memiliki "sesuatu" yang dapat digunakannya baik dalam mengidentifikasi kondisi kehidupannya maupun usaha-usaha perbaikan mereka sendiri.

Kelemahan paradigma lama di atas menuntut perubahan pada fokus Pengkajian kemiskinan, khususnya menyangkut kerangka konseptual dan metodologi pengukuran kemiskinan. Paradigma demokrasi-sosial dapat dijadikan dasar dalam merumuskan kembali konsep keberfungsian sosial sebagai paradigma baru yang lebih sejalan dengan misi dan prinsip pekerjaan sosial.

❖ **Keberfungsian Sosial**

Keberfungsian sosial mengacu pada cara yang dilakukan individu-individu atau kelompok dalam melaksanakan tugas kehidupan dan memenuhi kebutuhannya. Konsep ini pada intinya menunjuk pada "kapabilitas" (capabilities) individu, keluarga atau masyarakat dalam menjalankan peran-peran sosial di lingkungannya. Baker, Dubois dan Miley (1992) menyatakan bahwa keberfungsian sosial berkaitan dengan kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasar diri dan keluarganya, serta dalam memberikan kontribusi positif bagi masyarakat. Konsepsi ini mengedepankan bahwa manusia adalah subjek dari segenap proses dan aktivitas kehidupannya. Bahwa manusia memiliki kemampuan dan potensi yang dapat

dikembangkan dalam proses pertolongan. Bahwa manusia memiliki dan/atau dapat menjangkau, memanfaatkan, dan memobilisasi aset dan sumber-sumber yang ada di sekitar dirinya.

Pendekatan keberfungsian sosial dapat menggambarkan karakteristik dan dinamika kemiskinan yang lebih realistis dan komprehensif. Ia dapat menjelaskan bagaimana keluarga miskin merespon dan mengatasi permasalahan sosial-ekonomi yang terkait dengan situasi kemiskinannya. Selaras dengan adagium pekerjaan sosial, yakni *'to help people to help them selves'*, pendekatan ini memandang orang miskin bukan sebagai objek pasif yang hanya dicirikan oleh kondisi dan karakteristik kemiskinan. Melainkan orang yang memiliki seperangkat pengetahuan dan keterampilan yang sering digunakannya dalam mengatasi berbagai permasalahan seputar kemiskinannya.

Ada empat poin yang diajukan pendekatan keberfungsian sosial dalam studi kemiskinan: a) Kemiskinan sebaiknya tidak dilihat hanya dari karakteristik si miskin secara statis, melainkan dilihat secara dinamis yang menyangkut usaha dan kemampuan si miskin dalam merespon kemiskinannya, termasuk efektivitas jaringan sosial (lembaga kemasyarakatan dan program-program anti-kemiskinan setempat) dalam menjalankan fungsi sosialnya. b) Indikator untuk mengukur kemiskinan sebaiknya tidak tunggal melainkan indikator komposit dengan unit analisis keluarga atau rumah tangga dan jaringan sosial (*social-network*) yang ada di sekitarnya. c) Konsep kemampuan sosial (*social capabilities*) di pandang lebih lengkap dari pada konsep pendapatan (*income*) dalam memotret kondisi sekaligus dinamika kemiskinan. d) Pengukuran kemampuan sosial keluarga miskin dapat difokuskan pada beberapa key indicators yang mencakup kemampuan keluarga miskin memperoleh mata pencaharian (*livelihood capabilities*), memenuhi kebutuhan dasar (*basicneeds fulfillment*), mengelola aset (*asset management*), menjangkau sumber-sumber (*access to resources*), berpartisipasi dalam kegiatan

kemasyarakatan (*access to social capital*), serta kemampuan dalam menghadapi guncangan dan tekanan (*cope with shocks and stresses*). Sedangkan indikator kunci untuk mengukur jaringan sosial dapat mencakup kemampuan lembaga-lembaga sosial memperoleh sumber daya (SDM dan finansial), menjalankan peran atau fungsi utamanya, mengelola aset, menjangkau sumber, berpartisipasi dalam program anti-kemiskinan (misalnya apakah lembaga-lembaga sosial yang ada terlibat dalam program perlindungan sosial, jaring pengaman sosial, asuransi kesejahteraan sosial), dan menghadapi guncangan dan tekanan sosial (misalnya bagaimana jaringan sosial yang ada ketika menghadapi krisis ekonomi atau bencana alam).

Penelitian-penelitian terbaru menunjukkan bahwa kemiskinan tidaklah statis. Orang miskin bukanlah orang yang pasif. Ia adalah manajer seperangkat aset yang ada di seputar diri dan lingkungannya. Keadaan ini terutama terjadi pada orang miskin yang hidup di negara yang tidak menerapkan sistem negara kesejahteraan (*welfare state*).

Sistem yang dapat melindungi warganya menghadapi kondisi-kondisi yang memburuk yang tidak mampu ditangani oleh dirinya sendiri. Kelangsungan hidup dalam situasi ini seringkali tergantung pada keluarga yang secara bersama-sama dengan jaringan sosial membantu para anggotanya dengan pemberian bantuan keuangan, tempat tinggal dan bantuan-bantuan mendesak lainnya Pendekatan kemiskinan yang berkembang selama ini perlu dilengkapi dengan konsep keberfungsian sosial yang lebih bermatra demokrasi-sosial ketimbang neo-liberalisme.

Rebounding atau pelurusan kembali makna keberfungsian sosial ini akan lebih memperjelas analisis mengenai, keluarga, kekerabatan, dan jaringan sosial mempengaruhi kehidupan orang miskin. Paradigma baru lebih menekankan pada "apa yang dimiliki si miskin", ketimbang "apa yang tidak dimiliki si miskin".

B. Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Pada umumnya kemiskinan dapat dipandang dari dua sisi, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah pendekatan yang mengidentifikasi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tertentu, sedangkan kemiskinan relatif adalah pangsa pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing golongan atau dengan kata lain kemiskinan relatif adalah amat erat kaitannya dengan masalah distribusi pendapatan.

❖ Kemiskinan Absolut,

Kemiskinan absolut dirumuskan dengan membuat ukuran tertentu yang konkret (*afixed yard stick*). Ukuran itu lazimnya berorientasi pada "kebutuhan hidup dasar minimum" anggota masyarakat seperti sandang, pangan dan papan. Masing-masing negara mempunyai batasan kemiskinan absolut yang berbeda-beda sebab kebutuhan hidup dapat masyarakat yang dipergunakan sebagai acuan memang berlainan. Karena ukurannya yang dipakai sudah pasti, konsep ini mengenal garis batas kemiskinan

Berkenan dengan kemiskinan absolut, Pernah ada gagasan yang ingin memasukkan unsur "kebutuhan dasar kultur" (*basic cultural needs*) seperti pendidikan, keamanan, kesehatan dan sebagainya di samping kebutuhan fisik. Konsep ini mendapatkan kritik antara lain dikatakan bahwa tidak mungkin membuat satu ukuran untuk semua anggota masyarakat, seperti kebutuhan hidup yang berbeda antara masyarakat kota dengan desa, masyarakat tani dengan nelayan dan lain-lain. Konsep ini sangat populer dalam program-program pengentasan kemiskinan.

❖ Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif dirumuskan berdasarkan "*the idea of relative standard*", yaitu dengan memperhatikan dimensi tempat dan waktu. Dasar asumsinya adalah kemiskinan di suatu daerah

berbeda dengan daerah lainnya, dan kemiskinan pada suatu waktu berbeda dengan waktu yang lain. Konsep kemiskinan semacam ini lazimnya diukur berdasarkan pertimbangan (*in terms of judgement*) anggota masyarakat tertentu dengan berorientasi pada derajat kelayakan hidup.

Konsep ini juga dikritik, terutama karena sangat sulit menentukan bagaimana hidup yang layak itu. Ukuran kelayakan ternyata beragam dan terus berubah-ubah. Layak bagi komunitas tertentu boleh jadi tidak layak bagi komunitas lain, demikian juga layak pada saat sekarang boleh jadi tidak untuk mendatang.

❖ **Kemiskinan Subyektif**

Kemiskinan subyektif dirumuskan berdasarkan kelompok miskin itu sendiri. Konsep ini tidak mengenal *a fixed yardstick*, dan tidak memperhitungkan *the idea of relatives standard*. Kelompok yang menurut ukuran kita berada di bawah garis kemiskinan, boleh jadi tidak menganggap dirinya sendiri miskin atau sebaliknya.

Dan kelompok yang dalam perasaan kita tergolong hidup dalam kondisi tidak layak, boleh jadi tidak menganggap seperti itu. Oleh karenanya, konsep ini dianggap lebih tepat apabila dipergunakan untuk memahami kemiskinan dan merumuskan cara atau strategi yang efektif untuk penanggulangannya.

Adapun pendekatan kemiskinan yang dipergunakan dalam SNPK (Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan) adalah bahwa kemiskinan dapat dipandang sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan

kehidupann yang bermartabat. Cara pandang kemiskinan ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai

hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam Peraturan Perundang-Undangan. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain terpenuhinya pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air

bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Hak hak dasar tidak berdiri sendiri tetapi saling mempengaruhi satu sama lain sehingga tidak terpenuhinya satu hak dapat mempengaruhi pemenuhan hak lainnya.

Dengan diakuinya konsep kemiskinan berbasis hak, maka kemiskinan dipandang sebagai suatu peristiwa penolakan atau pelanggaran hak dan tidak terpenuhinya hak. Kemiskinan juga dipandang sebagai proses perampasan atas daya rakyat miskin. Konsep ini memberikan pengakuan bahwa orang miskin terpaksa menjalani kemiskinan dan seringkali mengalami pelanggaran hak yang dapat merendahkan martabatnya sebagai manusia.

Oleh karena itu, konsep ini memberikan penegasan terhadap kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin. Kemiskinan merupakan fenomena yang kompleks, bersifat multidimensi dan tidak dapat secara mudah dilihat dari suatu angka absolut. Luasnya wilayah dan beragamnya budaya masyarakat menyebabkan kondisi dan

permasalahan kemiskinan di Indonesia menjadi sangat beragam dengan sifat-sifat lokal yang kuat dan pengalaman kemiskinan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki. Kondisi dan permasalahan kemiskinan secara tidak langsung tergambar dari fakta yang diungkapkan menurut persepsi dan pendapat masyarakat miskin itu sendiri, temuan dari berbagai kajian, dan indikator sosial dan ekonomi yang dikumpulkan dari kegiatan sensus dan survey. Dengan mempergunakan pendekatan kemiskinan berdasarkan pendekatan berbasis hak tersebut, maka sudah mengakomodir pendekatan kemiskinan absolut dan kemiskinan, Di bawah ini akan paparkan gambaran umum kemiskinan berbasis hak sebagaimana diuraikan di muka.

Jumlah Penduduk Miskin dan Mutu Kehidupan Indonesia masih menghadapi masalah kemiskinan yang antara lain ditandai oleh jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan dan penduduk yang rentan untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan. Pada tahun 2004, BPS memperkirakan sekitar 36,146 juta jiwa atau 16,66% dari jumlah penduduk hidup dengan pengeluaran sebulan lebih rendah dari garis kemiskinan, yaitu jumlah rupiah yang diperlukan untuk membayar harga makanan setara 2.100 kkal sehari dan pengeluaran minimal untuk perumahan, pendidikan, pemeliharaan kesehatan, dan transportasi. Berdasarkan perkembangan penduduk miskin yang berfluktuasi pada angka kemiskinan akibat krisis ekonomi pada tahun 1997 memperlihatkan kerentanan masyarakat untuk jatuh miskin terutama masyarakat yang berada sedikit di atas garis kemiskinan.

❖ **Kemiskinan dan Ketimpangan Antar Wilayah**

Kemiskinan juga ditandai oleh adanya ketimpangan antar wilayah. Kemiskinan di kawasan barat Indonesia dan kawasan timur Indonesia mempunyai karakteristik yang berbeda. Menurut data BPS, lebih dari 70% penduduk miskin berada di Jawa dan Bali karena lebih dari 60% penduduk Indonesia tinggal di kawasan

ini. Namun, persentase penduduk miskin di luar Jawa dan Bali khususnya di kawasan Timur Indonesia jauh lebih tinggi.

❖ **Kemiskinan dan Persebaran Wilayah Penduduk**

Dari persebaran wilayah penduduk miskin di Indonesia masih terpusat di pedesaan. Data Susenas 2004 menunjukkan bahwa penduduk miskin di pedesaan diperkirakan 69%, dan sebagian besar bekerja di sektor pertanian. Jumlah petani gurem dengan penguasaan lahan kurang dari 0,5 ha diperkirakan sekitar 56,5% (Sensus Pertanian, 2003). Tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan di pedesaan cenderung lebih tinggi dari perkotaan. Masyarakat miskin pedesaan dihadapkan pada masalah rendahnya mutu sumber daya manusia, terbatasnya pemilikan lahan, banyaknya rumah tangga yang tidak memiliki aset, terbatasnya alternatif lapangan kerja, belum tercukupinya pelayanan publik, degradasi sumber daya alam dan lingkungan hidup, lemahnya kelembagaan dan organisasi masyarakat, dan ketidakberdayaan dalam menentukan harga produk yang dihasilkan.

Di sisi lain, masalah kemiskinan di daerah perkotaan juga perlu mendapat perhatian. Krisis ekonomi tahun 1997 memperlihatkan masyarakat kota masih rentan untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan. Persentase penduduk miskin di perkotaan juga cenderung terus meningkat. Pada umumnya masyarakat miskin perkotaan menjalani pengalaman kemiskinan yang berbeda dengan penduduk miskin pedesaan. Mereka lebih sering mengalami keterisolasian dan perbedaan perlakuan dalam upaya memperoleh dan memanfaatkan ruang berusaha, pelayanan administrasi kependudukan, air bersih dan sanitasi, layanan pendidikan dan kesehatan, serta rasa aman dari tindak kekerasan.

Pada umumnya masyarakat miskin di perkotaan bekerja sebagai buruh dan sektor informal yang tinggal di pemukiman yang tidak sehat dan rentan terhadap penggusuran. Masyarakat

miskin di kawasan pesisir dan kawasan tertinggal menghadapi permasalahan yang sangat khusus. Mereka umumnya menggantungkan hidup dari pemanfaatan sumber daya laut dan pantai yang membutuhkan investasi besar, sangat bergantung musim, dan rentan terhadap polusi dan kerusakan lingkungan pesisir. Mereka hanya mampu bekerja sebagai nelayan kecil, buruh nelayan, pengolah ikan skala kecil dan pedagang kecil karena memiliki kemampuan investasi yang sangat kecil. Nelayan kecil hanya mampu memanfaatkan sumber daya di daerah pesisir dengan hasil tangkapan yang cenderung terus menurun akibat persaingan dengan kapal besar dan penurunan mutu sumber daya pantai. Hasil tangkapan juga mudah rusak sehingga melemahkan posisi tawar mereka dalam transaksi penjualan. Di samping itu, pola hubungan eksploitatif antara pemilik modal dengan buruh dan nelayan, serta usaha nelayan yang bersifat musiman dan tidak menentu menyebabkan masyarakat miskin di kawasan pesisir cenderung sulit untuk keluar dari jerat kemiskinan dan belitan utang pedagang atau pemilik kapal. Tekanan ekonomi yang terlalu kuat seringkali memaksa anak untuk bekerja di jalan yang umumnya tidak mendukung fisik dan kesehatan anak.

❖ **Kemiskinan dan Keterisolasian Wilayah**

Masalah kemiskinan juga terkait dengan keterisolasian wilayah. Hasil identifikasi yang dilakukan oleh Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (KPDT) menyebutkan sekitar 199 kabupaten termasuk kategori tertinggal yang sebagian besar (60%) berada di kawasan timur Indonesia

Masyarakat di daerah tertinggal dan komunitas adat terpencil seringkali menghadapi keterisolasian fisik, keterbatasan sumber daya manusia dan kelangkaan prasarana dan sarana. Kondisi ini menyebabkan mereka tidak mampu memanfaatkan sumber daya dan mengembangkan kegiatan ekonomi secara optimal. Keterisolasian dalam waktu yang lama cenderung menyebabkan

apatisme masyarakat miskin. Kurangnya pelayanan pendidikan dan kesehatan juga menyebabkan rendahnya kemampuan dan keterampilan masyarakat. Kurangnya peluang yang tersedia di kawasan ini dan rendahnya pendidikan dapat mendorong migrasi gelap dan perdagangan manusia

❖ Dimensi Kemiskinan

Sedikitnya ada dua macam perspektif yang lazim dipergunakan untuk mendekati masalah kemiskinan, yaitu perspektif kultural (*cultural perspective*), dan perspektif struktural atau situasi (*situational perspective*). Masing-masing perspektif memiliki tekanan, acuan dan metodologi tersendiri, dalam menganalisis kemiskinan. Perspektif kultural mendekati masalah kemiskinan pada tiga tingkat analisis, individu, keluarga, dan masyarakat. Pada tingkat individu kemiskinan ditandai dengan sifat yang lazim disebut "*a strong feeling of marginality*" seperti apatisme, fatalisme atau pasrah pada nasib, boros, tergantung, dan *inferior*.

Pada tingkat keluarga, kemiskinan ditandai dengan jumlah anggota keluarga yang besar dan *free union or consensual marriages*. Pada tingkat masyarakat, kemiskinan terutama ditunjukkan oleh tindakan terintegrasinya kaum miskin dan institusi-institusi masyarakat secara efektif. Mereka seringkali memperoleh perlakuan sebagai obyek yang perlu digarap dari pada sebagai subyek yang perlu diberi peluang untuk berkembang.

Sedangkan menurut perspektif situasional, masalah kemiskinan dilihat sebagai dampak dari sistem ekonomi yang mengutamakan akumulasi kapital dan produk-produk teknologi modern. Penetrasi kapital antara lain mengejawantah dalam program-program pembangunan yang dinilai lebih mengutamakan pertumbuhan dan kurang memperhatikan pemerataan hasil pembangunan. Program-program itu antara

lain berbentuk intensifikasi, ekstensifikasi, dan komersialisasi pertanian untuk menghasilkan pangan sebesar-besarnya guna memenuhi kebutuhan nasional ekspor.

Program-program pembangunan semacam itu memang telah berhasil meningkatkan hasil produksi secara besar-besaran, akan tetapi ternyata hanya kelompok kaya yang dapat memanfaatkan surplus itu. Hal tersebut disebabkan, *pertama* berkaitan dengan akumulasi modal. Kelompok kaya memperoleh kesempatan yang lebih banyak untuk mendapat aset-aset tambahan yang datang bersama dengan perkembangan teknologi modern. Konsekuensinya, mereka lebih cepat berkembang.

Kedua, berkaitan dengan fungsi lembaga. Dalam rangka menunjang introduksi teknologi baru, dibentuk lembaga-lembaga ekonomi. Lembaga-lembaga ini sangat dibutuhkan, karena dengan adanya perubahan teknologi, fungsi produksi, struktur pasar dan preferensi konsumen ikut berubah. Dalam kenyataannya lembaga-lembaga semacam ini tidak dapat memberikan fasilitas secara optimal kepada semua lapisan masyarakat. Hanya kelompok kaya dapat menikmatinya. Kedua hal tersebut dituduh menciptakan "*kolonialisme internal*" dalam kehidupan masyarakat.

Program pengentasan kemiskinan sekarang ini berdasarkan konsep kemiskinan absolut yang dicanangkan Pemerintah. Namun karena masyarakat desa sudah mengalami perubahan ekonomi, politik dan kultural yang hebat maka kondisinya menjadi semakin kompleks, struktur kekuasaan semakin plural dan nilai-nilai sosial juga mengalami banyak perubahan.

Dalam hal akar kemiskinan berkaitan dengan faktor kultural, perlu strategi yang mampu meningkatkan etos kerja kelompok miskin, meningkatkan pendidikan supaya lebih memiliki pola pikir yang melihat ke masa depan, dan menata kembali institusi

ekonomi kita supaya dapat mawadahi kebutuhan serta aspirasi kelompok miskin.

Selanjutnya bila akar masalahnya struktural, strategi pembangunannya perlu dirumuskan kembali. Tidak lagi mementingkan pertumbuhan, akan tetapi harus lebih mementingkan pemerataan kesempatan.

❖ **Penanggulangan Kemiskinan**

Keinginan menanggulangi kemiskinan di Indonesia bukan hal baru. Pada periode 1980-an, pemerintah pernah mencanangkan dua pokok kebijakan pembangunan yaitu *pertama*, mengurangi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, dan *kedua*, melaksanakan delapan jalur pemerataan yang meliputi pemerataan pembagian pendapatan, penyebaran pembangunan di seluruh daerah, kesempatan memperoleh pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, berusaha, berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan dan kesempatan memperoleh keadilan. Program pembangunan dilaksanakan tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah, melainkan juga memenuhi kepuasan batiniah. Hasil pembangunan diarahkan merata ke seluruh penjuru tanah air, bukan hanya dinikmati oleh segolongan masyarakat, dan dapat dirasakan oleh segenap masyarakat.

Upaya penanggulangan kemiskinan sampai sekarang belum mencapai hasil yang diharapkan. Kemiskinan belum berkurang dan isu-isu ketimpangan semakin besar bahkan terus membengkak. Program pembangunan ekonomi ternyata tidak efektif, bantuan yang dikururkan pemerintah tidak menyentuh kelompok miskin. Untuk memahaminya tidak menyentuh kelompok miskin. Untuk memahaminya perlu ditelaah kembali dimensi struktural kemiskinan itu sendiri. Secara sosiologis, dimensi struktural kemiskinan dapat ditelusuri melalui "*institutional arrangements*" yang hidup dan berkembang dalam

masyarakat kita. Asumsi dasarnya adalah bahwa kemiskinan tidak semata-mata berakar pada "kelemahan diri", sebagaimana dipahami dalam perspektif kultural seperti diungkap di atas. Kemiskinan semacam itu justru merupakan konsekuensi dari pilihan-pilihan strategi pembangunan ekonomi yang selama ini dilaksanakan serta dari pengambilan posisi pemerintah dalam perencanaan dan implementasi pembangunan ekonomi.

Di pedesaan, telah sejak lama terjadi "*green revolution*", yaitu suatu bentuk transformasi yang dahsyat dari sistem pertanian sederhana menjadi sistem pertanian modern. Transformasi itu dilakukan melalui intensifikasi, ekstensifikasi, dan komersialisasi pertanian untuk menghasilkan pangan yang sebesar-besarnya guna memenuhi kebutuhan nasional. Hasilnya telah mengangkat negara ini dari salah satu negara pengimpor beras terbesar di dunia menjadi negara yang berswasembada pangan. Keberhasilan ini di samping secara akademis telah menggugat teori "invulsi pertanian", juga membuka mata dunia bahwa negara ini mampu meningkatkan produksi padi secara besar-besaran dalam waktu yang relatif singkat.

Namun demikian, isu kemiskinan masih belum terpecahkan. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa proses introduksi itu dibingkai oleh iklim ketidakadilan. Banyak barang dan jasa didistribusikan mengikuti jalur kekuasaan, dan dengan demikian mereka yang berkuasa lebih banyak memonopoli barang dan jasa.

Proses monopoli itu dapat dijelaskan melalui siklus sebagai berikut.

Pertama, berkaitan dengan akumulasi kapital. Petani kaya memperoleh kesempatan yang lebih banyak dalam mendapatkan aset-aset tambahan yang datang bersama dengan perkembangan teknologi pertanian modern, sehingga mereka dapat lebih cepat berkembang.

Kedua, berkaitan dengan fungsi lembaga-lembaga yang dibentuk untuk menunjang teknologi pertanian di mana lembaga itu berfungsi untuk menunjang mengakomodasi fungsi produksi, struktur pasar dan preferensi konsumen. Dalam kenyataannya petani kaya yang banyak menikmati jasa-jasa kelembagaan. Mereka adalah kelompok elit yang kerap kali diterima dalam proses pengambilan keputusan berkaitan dengan kebijaksanaan ekonomi.

Sedangkan kondisi kemiskinan di wilayah perkotaan pada umumnya hampir sama meskipun dengan wajah yang agak berbeda. Di antara pengusaha yang memperoleh kucuran dana untuk menunjang proses industrialisasi, ternyata banyak yang melakukan manipulasi dan monopoli. Dengan dalih efektivitas dan efisiensi, mereka telah "merampas" tanah dan tenaga kerja yang murah dalam proses produksi. Ironisnya, beberapa kebijaksanaan justru memperlicin proses perampasan itu. Di samping itu, golongan menengah kota belum terbentuk atau masih semu, belum terbuka pandangan dan kepentingan politik yang integral terhadap perkembangan ekonomi secara keseluruhan, belum tumbuh kesadaran kelas. Oleh karena itu, sebutan "kelas menengah" sebenarnya merupakan sub-elit yang feodalistik dan *quasi liberal*. Bahkan langkah-langkah yang diambil kerap kali justru menutup akses kelompok miskin pada kegiatan perekonomian. Mereka melakukan berbagai macam monopoli dan mengatur strategi untuk memanfaatkan subsidi pemerintah yang berujung pada kesenjangan sosial masyarakat yang terus menganga lebar.

Masalah lain yang terkait erat dengan kemiskinan adalah *sindrom inertia* (lamban dan statis) sebagai akibat dari rendahnya kualitas sumber daya manusia. Sebenarnya, pemerintah telah berusaha membenahi dan menyusun berbagai macam kebijaksanaan pendidikan yang diharapkan dapat memacu sumber daya manusia. Kebijakan itu mencakup usaha peningkatan

keterampilan teknis melalui pendidikan kejuruan dan peningkatan keahlian (*profesionalisme*). Peningkatan itu antara lain dilakukan melalui pendekatan perluasan sarana dan mutu pendidikan dalam semua sektor, peningkatan produktivitas tenaga kerja. Tetapi sayangnya, sekolah-sekolah dan perguruan-perguruan tinggi masih belum terjangkau oleh masyarakat umum. Jagat pendidikan kita masih tampak bagaikan kemasarn barnag *luxury*, terlalu mewah.

Hampir semua perguruan tinggi negeri di segala penjuru tanah air dalam beberapa tahun terakhir ini memperoleh kucuran anggaran yang cukup besar. Rasio dosen-mahasiswa terus diusahakan untuk diperkecil. Tapi, kebanyakan yang menikmatinya adalah anak dari golongan menengah ke atas, mereka mampu membayar pendidikan ekstra di luar jam pelajaran sekolah, sehingga menang dalam persaingan memasuki perguruan tinggi negeri. Mereka yang gagal berbondong-bondong masuk ke perguruan tinggi swasta dengan konsekuensi membayar biaya yang mahal sebagai beban yang harus ditanggung mahasiswa. Tampak adanya kepincangan di satu pihak mahasiswa dari keluarga kaya memperoleh subsidi pendidikan dari pemerintah, sementara di lain pihak mahasiswa dari keluarga relatif miskin harus membayar mahal yang dibebankannya berdasar anggaran perguruan tinggi swasta.

Upaya pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat miskin tampak lebih jelas dengan diluncurkannya Inpres Desa Tertinggal atau IDT melalui Inpres No.5 Tahun 1999. Program ini menjadi gerakan moral yang memberi kesempatan partisipasi pada semua pihak terutama penduduk miskin. Program ini mementingkan peran mengembangkan orang miskin untuk secara aktif belajar mengurus dan memecahkan masalah mereka sendiri. Secara tidak langsung hal ini merupakan penerapan proses desentralisasi melalui pembatasan gerak pemerintah yang hanya sebagai fasilitator pemberi modal atau pinjaman saja. Program IDT ini

juga dibarengi dengan Inpres-inpres lain yang bekerja secara sektoral seperti di bidang ketenagakerjaan lewat padat karya, jalan, pengairan, penghijauan, dan lain-lain.

Cita-cita pemerintah dengan penerapan program IDT selain upaya mengentaskan kemiskinan juga ikut memberdayakan (*empower*) masyarakat miskin melalui proses atau gerak dari bawah dan merupakan pra-kondisi penting bagi segala macam strategi untuk mencapai pembangunan yang sukses. Masyarakat miskin dianggap berdaya bila mampu meningkatkan kesejahteraan sosial ekonominya melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia, peningkatan kemampuan permodalan, pengembangan usaha dan pengembangan kelembagaan usaha bersama dengan menerapkan prinsip gotong-royong, keswadayaan dan partisipasi Priyono: 131-145).

Program IDT dalam pendekatannya, terdapat dua aspek penting yaitu *partisipasi* dan *terdesentralisasi*. Aspek partisipasi masyarakat khususnya kelompok sasaran (masyarakat miskin) dalam pengambilan keputusan sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, hingga pemanfaatan hasil-hasilnya. Sedang aspek terdesentralisasi mementingkan penurunan wewenang pembuatan keputusan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kepada pemerintah (desa) yang terdekat dengan penduduk miskin. Pelaksanaan kedua pendekatan ini antara lain terlihat dengan penyerahan sepenuhnya pemanfaatan dana IDT kepada penduduk miskin; yang dianggap paling mengetahui usaha yang dapat mereka lakukan dan kebutuhan mana yang paling mendesak.

Guna mengimplementasikan program ini pada awalnya dibentuk kelompok yang disebut Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) di mana anggota masyarakat bebas beraktivitas sesuai aspirasinya dalam kebersamaan berdasarkan musyawarah.

Guna membantu proses pemberdayaan masyarakat bersama dengan kelompoknya perlu ada lembaga pendamping, yang bisa diambil dari tokoh masyarakat setempat, instansi teknis atau pendamping khusus dari yayasan sosial, sarjana pendamping purnawaktu atau dari Departemen dan Kementerian Negara. Fungsi pendamping adalah sebagai *fasilitator* (pemandu), *komunikator* (penghubung), atau *dinamisator* (penggerak) dan bersifat sampai kelompok dapat berfungsi secara mandiri. Guna kelancaran proses desentralisasi pada tingkat masyarakat desa, maka pemberdayaan KSM harus pula tetap melibatkan peran lembaga kemasyarakatan yang lain seperti lembaga ketahanan masyarakat desa (LKMD/LPMD), dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang lain.

Betapa pun juga langkah dan idealisme pemberdayaan masyarakat terus dikembangkan, namun mengingat kondisi masyarakat miskin yang semakin berat maka pemerintah tidak pernah menutup mata guna menolongnya dengan berbagai bentuk pemberian langsung seperti pembagian beras untuk keluarga miskin (Raskin), bantuan langsung tunai (BLT) khususnya guna meringankan akibat kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) yang naik secara signifikan.

❖ **Program Nasional Pemberdayaan masyarakat Mandiri**

Kemiskinan merupakan salah satu persoalan bangsa Indonesia, yang ditandai dengan masih banyaknya jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. BPS menunjukkan bahwa pada tahun 2006 penduduk miskin di Indonesia berjumlah 39,05 juta jiwa atau 17,75 persen dari jumlah seluruh penduduk. Penduduk miskin ini menjadi perhatian pemerintah sehingga pada Kabinet Indonesia Bersatu, penanggulangan kemiskinan menjadi prioritas utama.

Target penurunan jumlah penduduk miskin seperti tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2005-2009 pada akhir tahun 2009 adalah 8,2 persen. Upaya tersebut dapat ditempuh melalui *triple track strategy* pemerintah, yaitu penanggulangan kemiskinan (*pro-poor*), perluasan kesempatan kerja (*pro-job*) dan peningkatan pertumbuhan (*pro-growth*).

Upaya untuk menanggulangi kemiskinan telah dilakukan sejak lama dengan berbagai program penanggulangan kemiskinan misalnya Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE), Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM), dan lain sebagainya.

Selain itu, terdapat banyak program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh berbagai kementerian dan lembaga misalnya PKK (Program Pengembangan Kecamatan), KUBE (Kelompok Usaha Bersama), dan lain-lain. Paling tidak ada sekitar 55 program atau proyek yang dilaksanakan oleh sekitar 19 departemen/lembaga pemerintah Non-Departemen (LPND) sejak tahun 2004.

Pada tahun 2006, jumlah penduduk miskin meningkat yang diakibatkan oleh banyaknya bencana, kenaikan BBM sebesar 114% dan kenaikan harga beras sekitar 33% pada tahun 2005. Dikaitkan dengan sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2005-2009 sebagaimana Peraturan Presiden No.7 tahun 2005, di mana ditetapkan sasaran penanggulangan kemiskinan pada tahun 2009 adalah sekitar 8,2% dari jumlah total penduduk, dan sasaran pengurangan angka pengangguran terbuka adalah menjadi 5,1% dari total angkatan kerja pada 2009. Untuk itu, maka diperlukan terobosan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dan pengurangan pengangguran. Dengan pola yang dijalankan saat ini, tidak mungkin sasaran

tersebut dicapai bilamana program-program terkait berjalan sendiri-sendiri.

Pada 7 September 2006 Presiden RI dalam sidang kabinet tentang penanggulangan kemiskinan yang dihadiri oleh semua menteri dan gubernur seluruh Indonesia, menetapkan kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja melalui konsolidasi program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Kebijakan tersebut ditindaklanjuti oleh Menko Kesra bersama dengan Menko Perekonomian serta Menteri-menteri lainnya dengan mengumumkan bahwa pemerintah akan melaksanakan "Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat" atau PNPM mulai 2007.

Prinsip PNPM adalah; partisipatif, kegiatan ditentukan oleh masyarakat (open menu), akuntabilitas proses yang sederhana, pendampingan oleh fasilitator, kesetaraan dan keadilan gender, serta keberlanjutan. Pada PNPM, alokasi dana bergulir diperuntukkan untuk usaha ekonomi yang dijalankan oleh kaum perempuan ditingkatkan.

PNPM bukan program yang sama sekali baru namun merupakan wadah bagi terintegrasinya program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat dan diperluas secara nasional. Untuk tahun 2007, diintegrasikan 2 (dua) program yaitu program pengembangan kecamatan (PKK) dan program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP).

PNPM 2007 mencakup 1.993 kecamatan di pedesaan dan 834 kecamatan di perkotaan atau sekitar 50.000 desa. Tahun 2008, PNPM akan mengintegrasikan seluruh program penanggulangan kemiskinan di berbagai kementerian dan lembaga dan mencakup 3.800 kecamatan. Selanjutnya pada tahun 2009 secara kumulatif

seluruh kecamatan di Indonesia (5.263 kecamatan) akan mendapat PNPM ini.

Presiden telah menetapkan nama program ini menjadi program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri atau disingkat menjadi Program Mandiri dengan tujuan meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat. Program ini merupakan salah satu program utama pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan dan perluasan kelengkapan kerja, selain program-program lain yang telah ada, seperti Raskin, Askeskin, BOS, pengembangan usaha mikro, kecil dan menengah, pengembangan bahan bakar nabati dan energi alternatif, peningkatan ketahanan pangan, sertifikasi tanah bagi masyarakat miskin, dan lain sebagainya.

PNPM bukan program yang sama sekali baru namun merupakan wadah bagi terintegrasinya program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat dan diperluas secara nasional. Untuk tahun 2007, diintegrasikan 2 (dua) program yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP).

PNPM 2007 mencakup 1.993 kecamatan di perdesaan dan 834 kecamatan di perkotaan atau sekitar 50.000 desa. Tahun 2008, PNPM akan mengintegrasikan seluruh program penanggulangan kemiskinan di berbagai kementerian dan lembaga dan mencakup 3.800 kecamatan. Selanjutnya pada tahun 2009 secara kumulatif seluruh kecamatan di Indonesia (5.263 kecamatan) akan mendapat PNPM ini.

PNPM-Mandiri tahun 2007 tersebut mencakup 21,92 juta orang atau 5,46 juta KK miskin di perdesaan dan 10 juta orang atau 2,5 juta KK miskin di perkotaan. Lapangan kerja baru yang dapat diciptakan oleh PNPM-Mandiri ini pada tahun 2007 diperkirakan sekitar 12,5-14,4 juta orang dengan patokan

berdasarkan pengalaman yang lalu, pada setiap desa akan tercipta 250 lapangan kerja per tahun.

PNPM-Mandiri merupakan instrument program untuk pencapaian MDGs. (Millenium Development Golas). Oleh karena itu, kurun waktu PNPM-Mandiri akan dilaksanakan setidaknya hingga tahun 2009, di mana pada tahun 2007 besarnya Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) setiap kecamatan antara Rp. 0,5-1,5 milyar. Mulai tahun 2008, BLM akan diupayakan naik menjadi Rp. 3 milyar/kecamatan/tahun. Pembiayaan program berasal dari pemerintah pusat (APBN), Pemerintah Daerah (APBD), dan swadaya masyarakat.

C. Mensejahterakan Pekerja

Salah satu bentuk atau model pemberdayaan adalah Meningkatkan kesejahteraan pekerja menjadi isu penting di Indonesia sejak akhir dekade 1980-an. Hal itu mengemuka karena respons negatif masyarakat internasional terhadap terjadinya pelanggaran hak-hak pekerja terkait dengan hak-hak azasi manusia serta juga disebabkan oleh meningkatnya jumlah kasus pemogokan dan perselisihan perburuhan. Pangkal dari pemogokan dan perselisihan perburuhan ini adalah tingkat upah organisasi serikat pekerja. Banyaknya kasus pemogokan ini telah mengurangi produktivitas kerja, seperti ditulis oleh Medelina, dkk (Priyono, 1996:175-193).

Selanjutnya diungkapkan bahwa semakin kompleksnya ketenagakerjaan yang diwarnai dengan maraknya perselisihan perburuhan terkait dengan strategi industri yang ditempuh pemerintah. Untuk memacu ekspor non migas, pemerintah melakukan reformasi ekonomi guna menarik penanaman modal asing dengan melakukan tindakan pengurangan proteksi, dan deregulasi di berbagai sektor terkait. Masuknya industri-industri ini memberikan lapangan kerja bagi ribuan orang yang berpendidikan rendah dan tidak berketerampilan. Meskipun industri ini memberikan kesempatan

kerja bagi banyak orang, di sisi lain memberikan kondisi kerja yang buruk. Hal ini dilakukan oleh perusahaan, untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya.

Bagi pemerintah, keadaan di atas perlu diperbaiki sebab kebijakan penciptaan lapangan kerja perlu diimbangi dengan pemberian kondisi kerja yang baik. Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Ini berarti tiap-tiap orang yang bekerja berhak memperoleh penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri dan keluarganya. Dengan kata lain, kuantitas dan kualitas dalam hal lapangan kerja adalah sama pentingnya. Di samping itu, pekerja merupakan bagian dari proses produksi yang terpenting, dan karena mereka adalah manusia maka perlu diberi perhatian secara baik dengan segala harkat dan martabatnya.

Setiap usaha peningkatan kehidupan pekerja harus menyertakan pekerja itu sendiri. Pekerja baik perorangan maupun kelompok seperti serikat pekerja, harus dilibatkan dalam semua kegiatan untuk mencapai keadaan yang lebih baik. Oleh karena itu pemberdayaan pekerja adalah upaya memberikan peluang serta kesempatan kepada pekerja untuk meningkatkan potensi dan kemampuan yang dimiliki, serta secara mandiri menentukan masa depan yang mereka inginkan.

Pemberdayaan sebagai konsep, mengacu pada usaha menumbuhkan keinginan pada seseorang untuk mengaktualisasikan diri, melakukan mobilitas ke atas, serta memberikan pengalaman psikologis yang membuat seseorang merasa berdaya. Keinginan untuk mengubah keadaan yang datang dari dalam diri tersebut dapat muncul jika seseorang merasa berada dalam situasi tertekan dan kemudian menyadari atau mengetahui sumber tekanan tersebut.

Pentingnya dorongan yang berasal dari dalam diri seseorang bagi perbaikan keadaan diri dan lingkungannya dikemukakan oleh Mc. Clelland dengan teori *Nach* atau *Need for Achievement*. Dikatakan bahwa kegagalan pembangunan sebuah masyarakat disebabkan

karena warga di masyarakat bersikap fatalistis dan menerima nasibnya tanpa perlawanan. Oleh karena itu, agar pembangunan berhasil masyarakat harus diubah dan didorong untuk memiliki *Nach*. Salah satu cara yang diajukan dalam teori tersebut adalah dengan mendidik mereka, di samping mengubah sikap yang pasrah menjadi sikap yang berani melawan nasib. Untuk menumbuhkan kesadaran atau dorongan diperlukan sebuah intervensi atau stimulasi dari luar yang merupakan langkah strategis.

Pemberdayaan dapat diusahakan melalui kegiatan-kegiatan praktis atau kebijakan-kebijakan pemerintah. Misalnya dalam pemberdayaan, maka perbaikan hanya dapat diupayakan melalui perubahan institusi-institusi yang telah meletakkan pekerjaan pada sisi subordinasi. Perubahan dimaksud diantaranya memberikan jaminan perlakuan secara adil terhadap pekerja dan memberikan tingkat kesejahteraan yang memadai.

Proses pemberdayaan yang dilakukan terhadap pekerjaan ini terutama untuk meningkatkan kemampuan fisik yang terlihat pada penguasaan keterampilan sesuai dengan jenis pekerjaannya. Di samping itu, ditujukan pula untuk meningkatkan kemampuan intelektualitasnya agar dapat bekerja secara efisien dan efektif serta mampu memperjuangkan aspirasi dan keinginan mereka seperti perbaikan upah, peningkatan kesehatan dan keselamatan kerja, maupun pemenuhan hak-hak mereka.

D. Kondisi Obyektif Dan Ketidakberdayaan Pekerja

Untuk memahami kompleksitas masalah yang dihadapi para pekerja di Indonesia dapat dilihat misalnya pada angka pengangguran yang tinggi, persebaran tenaga kerja yang tak merata, kurang tenaga terampil, besarnya penawaran tenaga tidak terampil dan lain-lain. Secara bertahap telah diupayakan mengurangi persoalan-persoalan pekerja di atas agar perubahan menjadi lebih baik.

Perubahan terjadi antara lain berupa pergeseran proporsi tenaga kerja sektoral, sebagai akibat penurunan sektor agraris sebagai sumber penciptaan pertumbuhan kesempatan kerja di sektor pertanian turun, sebaliknya pertumbuhan kerja di sektor industri meningkat, yang berdampak pada perubahan penyerapan tenaga kerja pada masing-masing sektor.

Perubahan proporsi tenaga pada kerja secara sektoral ini menandakan terjadinya pergerakan pekerja di sektor yang kurang produktif seperti pertanian ke arah sektor yang lebih produktif yaitu industri dan jasa. *Output* per pekerja di sektor industri adalah lima kali dibandingkan sektor pertanian.

Perubahan juga terjadi pada bidang pendidikan pekerja yang mengalami perbaikan pada tingkat pendidikan dasar (SD), yang tentu saja berkorelasi kuat dengan tingkat upah. Perbaikan pendidikan diharapkan memberi perbaikan pada tingkat upah. Upah dan pendapatan pekerja juga mengalami perbaikan cukup berarti. Mengingat jumlah penawaran tenaga kerja yang jauh melampaui permintaan, maka pemerintah telah mengupayakan agar upah pekerja tidak turun pada titik rendah.

Salah satu kebijakan yang ditempuh adalah berupa penetapan upah minimum pekerja yang dirumuskan bersama dalam forum Tripartit yang terdiri dari wakil-wakil unsur pemerintah atau Departemen Tenaga Kerja, unsur pengusaha, dan unsur wakil tenaga kerja/serikat pekerja. Demikian juga melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja dikeluarkan kebijakan upah minimum regional regional (UMR) yang dimaksudkan untuk secara bertahap meningkatkan pendapatan pekerja di samping sebagai jarring pengaman agar pekerja tidak menerima upah sangat rendah. UMR diharapkan berada pada tingkatan di atas kebutuhan fisik minimum (KFM), serta kebutuhan hidup minimum (KHM).

Meskipun data empirik menunjukkan adanya perbaikan, tenaga kerja Indonesia masih menghadapi berbagai masalah. Tingkat

pendidikan yang rendah akhirnya berpengaruh pada tingkat penguasaan teknologi dan produktivitas. Secara umum diketahui bahwa tingkat produktivitas tenaga kerja Indonesia juga masih rendah.

Konsep dasar produktivitas adalah suatu ungkapan sederhana nisbah (perbandingan) keluarga (*output*) dan masukan (*input*). Sedangkan produktivitas tenaga kerja merupakan rasio antara total nilai tambah yang diukur dalam rupiah dan jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam sektor ekonomi yang dimaksud. Produktivitas juga merupakan cerminan dari tingkat efisiensi dalam proses produksi suatu proses perubahan, organisasi, atau sistem kerja yang lain. Produktivitas tenaga kerja Indonesia tergolong rendah, hal ini disebabkan berbagai faktor; selain faktor pendidikan juga faktor lain seperti pelatihan, fasilitas kerja, aspek psikologi, gizi, dan kesehatan pekerja. Oleh karena itu, usaha peningkatan produktivitas pekerja perlu memperhitungkan faktor-faktor yang kompleks tersebut.

Di samping rendahnya tingkat pendidikan, masalah pelik yang dihadapi oleh tenaga kerja adalah ketidaksesuaian pendidikan atau "*mismatch*". Penyebabnya adalah sistem pendidikan yang tidak memadai untuk menjawab tantangan kerja. Ketidaksesuaian pendidikan itu ada dua jenis, yaitu tidak sesuai menurut jenjang pendidikan, dan tidak sesuai menurut bidang pendidikan.

Data pengangguran terbuka menyebutkan bahwa tingkat pengangguran yang paling tinggi adalah justru mereka yang berpendidikan perguruan tinggi, sedangkan yang berpendidikan sekolah dasar angkanya kecil/rendah. Pada umumnya tingkat pendidikan merupakan indikator status sosial ekonomi seseorang. Artinya semakin tinggi tingkat pendidikan, maka semakin tinggi pula status sosial ekonominya. Dengan demikian, tingginya angka pengangguran mereka yang berpendidikan tinggi, antara lain karena status ekonomi yang dimiliki relative tinggi memungkinkan mereka menganggur secara terbuka. Artinya, selama mereka belum menemukan pekerjaan yang cocok, mereka akan tetap menganggur. Mereka yang hanya berpendidikan sekolah dasar jika tidak bekerja tidak mampu

membiasai hidup, sehingga mereka akan menerima pekerjaan apapun yang ada, akibatnya angka pengangguran kecil. Angka pengangguran ini mencerminkan adanya ketidaksesuaian dalam pasar kerja menurut jenjang pendidikan. Sedangkan ketidaksesuaian menurut bidang pendidikan tenaga kerja tidak sesuai dengan kebutuhan pasar kerja.

Ketidaksesuaian di atas memperburuk pasar tenaga kerja yang sejak semula telah ditandai lebih besarnya penawaran daripada permintaan. Akibatnya, posisi pekerja menjadi sangat lemah. Dengan adanya persaingan yang ketat untuk memperoleh pekerjaan seseorang harus menerima kondisi kerja yang ditentukan oleh pemberi kerja. Jika pekerja tidak puas dengan kondisi kerja yang ada dan kemudian meninggalkan pekerjaannya, dengan segera posisinya dapat digantikan oleh orang lain. Sebaliknya, pekerja tersebut akan mengalami kesulitan memperoleh pekerjaan pengganti. Akhirnya, harga buruh kemudian tertekan pada tingkat yang cukup rendah. Dalam kondisi demikian maka setiap gerakan pekerja akan mengalami kesulitan.

Masalah lain dihadapi pekerjaan adalah rendahnya tingkat upah. Upah tenaga kerja Indonesia di sektor industry merupakan yang terendah di Negara-negara Asia Tenggara. Padahal sebagian besar pekerja, bekerja dalam sektor yang berupah rendah ini. Selama ini upah pekerja dihitung sebagai biaya produksi secara keseluruhan. Biaya produksi ini biasanya ditekan semaksimal mungkin akibatnya upah pekerja akan selalu rendah, di mana hal ini juga tidak terlepas dari rendahnya penguasaan keterampilan dan tingkat pendidikan formal pekerja, serta besarnya jumlah pencari kerja.

Kebijakan pemerintah memberlakukan upah minimum regional (UMR) yang selalu meningkat menimbulkan perdebatan. Di satu pihak kenaikan upah diperlukan bagi pekerja untuk meningkatkan kesejahteraannya, sedang di pihak lain UMR dipandang dapat mengancam daya saing industry. Keunggulan komparatif Indonesia yang mengandalkan upah tenaga kerja yang murah menjadi hilang karena adanya peningkatan upah yang terus menurun. Kekhawatiran

yang timbul adalah bahwa investor baru enggan menanamkan modalnya di Indonesia. Sedangkan investor yang semula memerik. Keuntungan dari rendahnya upah, kemudian merelokasi investasinya ke tempat lain sehingga kesempatan kerja menjadi berkurang.

Berkurangnya kesempatan kerja sebagai akibat naiknya upah, sebenarnya tidak terlepas dari permintaan tenaga kurang terampil yang cenderung elastic, artinya sedikit saja terjadi kenaikan upah akan mengakibatkan penurunan permintaan tenaga kerja yang besar. Selain itu, bahwa peningkatan upah buruh hanya menguntungkan "*insiders*" yang sudah mendapat pekerjaan dengan imbalan gaji/upah. Sebaliknya, "*outsiders*" mereka yang belum memperoleh kesempatan kerja semakin sukar memperoleh kesempatan.

Di kalangan pengusaha kecil dan menengah, kebijakan pemerintah mewajibkan pengusaha membayar buruhnya selama tiga puluh hari penuh, sangat memberatkan dan mungkin dapat menyebabkan tutupnya beberapa perusahaan. Muncul pula kekhawatiran bahwa untuk menutup "*kerugian*", karena harus membayar upah yang ditentukan pemerintah, pengusaha kemudian mengurangi hak-hak pekerja lainnya yang tidak diatur oleh pemerintah seperti uang makan, transport, kesehatan dan lain sebagainya. Sementara kata sepakat belum diperoleh antara pengusaha dan pemerintah, pekerja tetap dalam kondisinya semula yaitu bertahan hidup dengan upaha yang sangat rendah.

Ketidakberdayaan pekerja yang tercermin pada persoalan-persoalan di atas diperburuk dengan kurang optimalnya mekanisme penyaluran aspirasi pekerja. Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (FSPSI) yang merupakan satu-satunya organisasi pekerja yang diakui oleh pemerintah dipandang belum dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Walaupun telah ada SPSI posisi pekerja menjadi semakin lemah karena besarnya jumlah penawaran tenaga kerja; sebagai contoh, pemogokan menjadi kurang efektif kalau buruh pengganti dapat diperoleh dengan mudah.

Permasalahan yang dikemukakan di atas mengindikasikan bahwa proses pemberdayaan pekerja mencakup bidang yang sangat kompleks. Dengan demikian, usaha-usaha meningkatkan keterampilan, menumbuhkan motivasi, memperbaiki kondisi kerja, serta penataan institusi yang melibatkan pemerintah merupakan langkah-langkah konkret yang harus dilaksanakan dalam proses pemberdayaan harus dilakukan bersama dengan banyak pihak.

E. Upaya Pemberdayaan Pekerja

Upaya pemberdayaan yang dimaksud berupa kegiatan yang dirujukan memperkuat potensi dan daya yang dimiliki oleh pekerja, misalnya peningkatan pendidikan dan pelatihan. Demikian juga langkah-langkah yang ditujukan pada pemberian akses dan fasilitas agar pekerja memperoleh kehidupannya lebih baik yaitu melalui perbaikan upah dan pemberian Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek). Upaya meningkatkan kesejahteraan pekerja melalui perbaikan pendapatan dan asuransi juga merefleksikan pemberian perlindungan dan keberpihakan kepada yang lemah.

Dari konsep pengertian pemberdayaan pekerja, tersirat bahwa kemandirian pekerja merupakan hal yang sangat mendasar, langkah yang dapat menciptakan iklim bagi terbentuknya hubungan industrial Pancasila (HIP) serta peningkatan kualitas mekanisme perwakilan pekerja.

Hal ini yang perlu digarisbawahi pada setiap langkah pemberdayaan ialah peran dan posisi yang diambil pemerintah harus tepat. Aktor utama dalam proses pemberdayaan pekerja memang pekerja itu sendiri, sedangkan pemerintah berfungsi sebagai fasilitator. Meskipun demikian "*political will*" pemerintah untuk memberdayakan pekerja merupakan faktor yang sangat penting. Hal ini misalnya dapat dinyatakan dengan memboncengkan dan pemberdayaan pada setiap kebijakan baik yang bersifat makro maupun mikro. Ada beberapa

usaha yang dilakukan dalam bentuk pemberdayaan terhadap para pekerja sebagaimana diuraikan seperti berikut ini.

a. Pendidikan dan Pelatihan Kerja

Langkah terpenting dalam usaha memberdayakan pekerja adalah menumbuhkan keinginan dan motivasi dalam diri pekerja untuk mengubah keadaan ke arah yang lebih baik. Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan pendidikan. Proses pendidikan tidak hanya mentransfer pengetahuan keterampilan dan tata nilai tertentu. Jadi pendidikan dapat mengubah persepsi seseorang tentang posisi normatifnya di ruang sosial, ekonomi, dan budaya. Oleh karena itu pendidikan mampu meningkatkan motivasi dan aspirasi pekerja. Dengan pendidikan yang meningkat, pekerja termotivasi untuk mencapai tingkat kehidupan yang lebih baik. Untuk itu mereka akan mencari jalan guna mewujudkan aspirasinya termasuk pelaksanaan peraturan maupun undang-undang yang berlaku yang mengatur tentang hak dan kewajiban pekerja.

Selain untuk membangun motivasi, pendidikan dan pelatihan adalah instrument utama bagi peningkatan kemampuan pekerja, produktivitas, dan penguasa teknologi. Untuk itu pemerintah mendirikan balai latihan kerja (BLK) atau kursus latihan kerja (KLK). Badan ini yang pada mulanya memberikan pendidikan dan pelatihan bagi para karyawan yang berada dalam lingkungan departemen. Kemudian juga member keterampilan kepada para pencari kerja yang tidak memiliki keterampilan khusus, serta juga para karyawan perusahaan swasta.

Beberapa perusahaan swasta juga turut menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi para pekerjanya. Pelatihan tersebut ditujukan baik bagi tenaga kerja yang baru diterima maupun sebagai pelatihan lanjutan bagi pekerja yang mengalami perpindahan divisi kerja atau ketika digunakan mesin dan

peralatan baru. Perusahaan yang tergabung dalam satu asosiasi biasanya mengirimkan pekerjaannya untuk mengikuti program pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh asosiasinya.

Di samping semua jenis pelatihan di atas, FSPSI juga perlu menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi pekerja. Dalam penyelenggaraan program ini FSPSI dapat menjalin kerja sama dengan Departemen Tenaga Kerja atau departemen terkait lainnya. Selain FSPSI perlu mendorong serikat pekerja sektoral untuk menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan pekerja di lingkungan sektornya masing-masing. Dalam proses ini serikat pekerja sektoral dapat menjalin kerja sama dengan pengusaha tempat kerjanya. Kerja sama seperti ini perlu, mengingat FSPSI dan serikat pekerja sektoral biasanya tidak memiliki dana dan fasilitas yang menunjang terlaksananya program pendidikan dan latihan tersebut. Melalui program pendidikan dan pelatihan ini kepada pekerja tidak hanya diberikan keterampilan kerja sesuai dengan jenis pekerjaannya, akan tetapi juga pengetahuan tentang peraturan pada bidang ketenagakerjaan, teknik berorganisasi tata cara penyusunan dalam pelaksanaan pekerja. Dengan cara ini FSPSI dan serikat pekerja sektoral akan dirasakan manfaatnya oleh para pekerja yang menjadi anggotanya.

Produktivitas para pekerja yang rendah, diatasi selain melalui peningkatan keterampilan dapat pula melalui pemilihan jenis-jenis industry yang memiliki nilai tambah lebih tinggi, serta penggunaan teknologi yang lebih maju. Sedangkan, penguasaan teknologi yang lebih maju hanya dapat dicapai jika kualitas tenaga kerja meningkat. Jelasnya, bahwa pendidikan dan keterampilan menjadi faktor penting dalam proses pemberdayaan pekerja.

b. Hubungan Industrial Pancasila (HIP)

Hubungan antara pekerja dan pengusaha secara obyektif menunjukkan kondisi yang tidak simetris. Penyebabnya

adalah lemahnya pekerja di dalam menghadapi pengusaha yang menguasai modal dan faktor-faktor produksi. Dalam hubungannya semacam itu, pengusaha lebih berperan dalam menentukan kondisi kerja termasuk hal-hal yang menyangkut diri pekerja. Dengan demikian, pemberdayaan pekerja harus diarahkan pada upaya memperkuat kedudukan pekerja agar memiliki posisi sejajar dengan pengusaha, terutama dalam penentuan hal-hal yang berkaitan dengan pekerjaan. Mekanisme yang telah dibangun pemerintah untuk memperkuat posisi pekerja adalah dalam hubungan industrial Pancasila (HIP). Dalam mekanisme tersebut keikutsertaan pekerja dalam menentukan kondisi kerja serta proses penyelesaian penyelesaian perburuhan secara adil memperoleh penekanan.

Hubungan industrial Pancasila merupakan hubungan yang terjalin antara pekerja dan pengusaha dalam satu proses produksi yang berdasarkan pada sikap saling menghormati martabat kemanusiaan. Bahwa pengusaha dan pekerja merupakan mitra kerja baik dalam proses produksi maupun dalam menikmati hasil produksi. Hubungan kemitraan ini pertama-tama terlihat dalam kesepakatan kerja bersama (KKB) yang merupakan perjanjian antara serikat buruh dan majikan. KKB ini oleh keduanya didaftarkan ke Departemen Tenaga Kerja dan diperbaharui setiap dua tahun sekali. KKB dapat dibatalkan hanya oleh pengadilan negeri setempat. Kedudukan yang setara antara pekerja dan wakil-wakil pengusaha diperlukan di dalam proses pembuatan KKB ini, guna menghasilkan kesepakatan kerja yang menguntungkan kedua belah pihak.

Pola kemitraan dalam HIP dilaksanakan melalui forum *Bipartit* dan *Tripartit*. Forum Bipartir merupakan pertemuan antara wakil pekerja melalui serikat pekerja dengan wakil pengusaha untuk membicarakan semua persoalan yang ada dalam lingkungan perusahaan termasuk perselisihan perburuhan.

Perselisihan perburuhan adalah perselisihan antara pengusaha atau perkumpulan pengusaha dengan serikat pekerja atau perkumpulan serikat pekerja, berhubungan dengan tidak adanya persesuaian paham mengenai hubungan kerja, syarat-syarat kerja atau keadaan perburuhan umumnya. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa perselisihan antara pengusaha dan pekerja terdiri atas perselisihan hak, dan perselisihan kepentingan.

Perselisihan hak adalah perselisihan yang timbul karena adanya perbedaan pendapat tentang suatu peraturan beserta dengan pelaksanaannya, kesepakatan, maupun kebiasaan yang berlaku. Sedangkan perselisihan kepentingan adalah perselisihan yang timbul karena tidak adanya kata sepakat mengenai keinginan untuk mengadakan perubahan terhadap peraturan perjanjian, atau kebiasaan yang sudah berlaku, atau mengadakan suatu peraturan atau perjanjian baru yang belum ada atau belum diatur. Apabila forum Bipartir dapat dimanfaatkan secara optimal maka perselisihan, beda pendapat, konflik, ataupun keserahan pekerja dapat dimusyawarahkan dalam pertemuan ini. Akan tetapi jika dalam forum Bipartit ini tidak tercapai kata mufakat diantara wakil pekerja dengan wakil pengusaha maka permasalahan dapat dibicarakan lebih lanjut dalam forum Tripartit. Dalam forum ini selain wakil pekerja dan pengusaha, terdapat pula wakil pemerintah/Departemen Tenaga Kerja. Unsur pemerintah dalam forum ini hadir sebagai penengah atau juru damai perselisihan antara wakil pekerja dan wakil pengusaha. Dengan demikian dalam upaya pemberdayaan pekerja, posisi dan sikap pemerintah menjadi sangat penting untuk menegakkan keadilan. Kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa unsur pemerintah sering berpihak pada kepentingan pengusaha.

Sarana operasionalisasi HIP yang lain adalah Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) dan Panitia Penyelesaian Perburuhan Daerah (P4D). Apabila forum Bipartit dan Tripartit tidak dapat menyelesaikan, maka kedua belah pihak

yang berselisihan dapat melaporkannya ke Departemen Tenaga Kerja Pusat atau Dinas Tenaga Kerja, yang akan menunjuk petugas pengawas untuk menjadi penengah dalam pertemuan kedua pihak yang berselisih.

Dalam tahap ini menetralisasi pengawasan sangat penting agar kedua belah pihak melanjutkan musyawarah guna menemukan mufakat. Apabila lewat forum P4D ini gagal, diteruskan ke P4P; bila gagal juga maka dilimpahkan ke pengadilan negeri setempat. Dalam mekanisme seperti ini, HIP dapat tumbuh dan berkembang hanya jika terdapat sikap saling percaya antara pengusaha dan pekerja.

Sikap ini dapat dibangun melalui komunikasi terbuka yang horizontal atas dasar pertimbangan kepentingan bersama dalam lingkungan perusahaan. Hampir semua prosedur dan mekanisme formal di atas menunjukkan bahwa pemerintah masih menjadi agen penting dalam upaya memperkuat posisi pekerja. Langkah selanjutnya diperlukan adalah mencari format baru bagi suatu mekanisme yang memberi peran lebih besar baik kepada pekerja maupun pengusaha dalam menyelesaikan segala macam perselisihan diantara mereka, sedangkan pemerintah hanya berfungsi sebagai fasilitator.

c. Upah dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek)

Upah pekerja yang terus meningkat akan berdampak pada penurunan daya saing industri. Untuk memecahkan persoalan tersebut, maka setiap kenaikan upah harus disertai dengan kenaikan produktivitas. Di Indonesia, besarnya upah minimum ditetapkan berdasarkan beberapa pertimbangan berikut. a) Kebutuhan dasar hidup pekerja dengan keluarga; b) Tingkat upah pada sektor-sektor industri dan usaha-usaha lainnya; c) Keadaan perekonomian umumnya dan perusahaan khususnya dikaitkan

dengan pembangunan daerah dan pembangunan nasional; serta d) Kemampuan perusahaan di sektor yang bersangkutan.

Pengukuran standar upah untuk menetapkan upah minimum di setiap daerah dilakukan dengan cara mengukur KFM yang dinyatakan dalam besaran kalori. Besarnya kalori yang paling rendah adalah 2.600 kalori per kapita per hari (pekerja lajang). Sedangkan kebutuhan kalori tertinggi adalah 10.000 kalori per hari (untuk pekerja, isteri dengan tiga orang anak). Akan tetapi, dasar penetapan upah minimum yang berupa jumlah kebutuhan kalori kiranya perlu ditinjau kembali karena menandung bias yaitu bias jender, di mana perhatian dan komponen yang dipergunakan lebih didasarkan pada kebutuhan fisik pekerja laki-laki, dan KFM tidak memperhitungkan kebutuhan nonfisik para pekerja. Padahal rekreasi misalnya, telah menjadi kebutuhan pekerja juga. Berdasarkan pada kenyataan ini maka komponen-komponen dalam memperhitungkan KFM yang telah disusun, perlu ditinjau dan diperbarui guna disesuaikan dengan perkembangan keadaan ekonomi, politik, dan sosial budaya umumnya. Menyadari rendahnya tingkat upah pekerja, untuk menamba kesejahteraan pekerja, pemerintah melindungi melalui undang-undang tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek).

Badan mengelola jaminan bagi pekerja adalah Perusahaan Umum Asuransi Tenaga Kerja (Perum Astek). Jamsostek memberikan berbagai jaminan yaitu: a) Jaminan Kecelakaan Kerja. b) Jaminan Kematian; c) Jaminan Hari Tua; d) Jaminan Pemeliharaan Kesehatan. Kecuali jaminan hari tua yang ditanggung bersama-sama oleh pekerja dan pengusaha, tiga bentuk jaminan lainnya sepenuhnya ditanggung oleh pengusaha. Hal ini menunjukkan bahwa pengusaha memikul tanggung jawab utama dalam upaya perlindungan dan meningkatkan kesejahteraan pekerja.

Akan tetapi perlu diingat bahwa Jamsostek tidak menambah pendapatan pekerja, oleh sebab itu masalah rendahnya

pendapatan belum dapat diatasi melalui Jamsostek. Di samping itu, manfaat langsung Jamsostek masih sulit dideteksi mengingat program itu belum berlangsung lama dan mencakup peserta yang sangat besar, yaitu pekerja bersama anggota keluarganya. Kendala lain yang dirasakan adalah rumitnya birokrasi dalam urusan administrasi sehingga memperlambat *klaim* pekerja. Di samping itu kemampuan Departemen Tenaga Kerja dalam menarik pengusaha untuk mengikutsertakan pekerjaannya dalam program asuransi juga sangat terbatas. Hal ini diperburuk oleh ringannya sanksi yang ringan bagi pengusaha ketimbang keikutsertaan seluruh pekerja dalam program Jamsostek dengan konsekuensi pembiayaannya.

Berdasarkan hambatan-hambatan di atas, evaluasi pelaksanaan program Jamsostek perlu dilakukan, sejauhmana itu telah meringankan beban kerja dalam hal kesehatan dan keselamatan kerja. Pengawasan pemerintah serta sanksi yang memadai tidak hanya diperlukan dalam program Jamsostek, akan tetapi juga dalam hal kesehatan dan keselamatan kerja (K3) di lingkungan perusahaan. K3 merupakan tanggung jawab bersama, pengusaha wajib menyediakan alat pelindung kerja, pemberian air minum, sanitasi yang memadai, maupun tempat berobat pekerja; sedang pekerja dituntut kedisiplinan dan ketaatan di dalam melaksanakan aturan-aturan yang berkaitan dengan perlindungan kerja.

d. Serikat Pekerja

Hal lain yang dapat menunjang proses pemberdayaan pekerja adalah penciptaan kondisi keterbukaan yang lebih besar. Misalnya, dengan memberikan keleluasaan kepada pekerja untuk menyalurkan aspirasinya melalui bentuk perwakilan atau serikat pekerja yang dipilih atau dibentuk perwakilan atau serikat pekerja yang dipilih dan dibentuk sendiri. Maksud kehadiran adalah

memberikan perlindungan atau memperjuangkan aspirasi para pekerja dalam proses negosiasi dengan pihak pengusaha.

Dasar legalitas dan hak untuk mogok merupakan faktor-faktor yang menentukan posisi tawar-menawar pekerja dalam berhadapan dengan pengusaha. Selanjutnya, tingkat efektivitasnya serikat pekerja dalam memperjuangkan anggotanya juga harus dilihat dari segi dukungan anggota, efektivitas organisasi, dan iklim sosial politik yang melingkupinya. Masih besarnya kontrol pemerintah dalam kehidupan serikat pekerja di Indonesia sering dipandang sebagai hal yang menghambat efektivitas. Bentuk kontrol tersebut misalnya terlihat pada kenyataan bahwa hanya satu serikat pekerja yang diakui pemerintah yaitu FSPI. Hal ini harus dipahami dalam kepentingan bahwa kebijakan ketenagakerjaan di Indonesia difokuskan pada upaya mempertahankan stabilitas, penciptaan kesepakatan kerja, dan mencegah perselisihan. Dalam konteks semacam ini kedudukan serikat pekerja menjadi lemah dalam mewakili aspirasi pekerja karena dua hal.

Pertama, karena alasan stabilitas serikat pekerja cenderung menjadi instrument pemerintah yang justru digunakan untuk mengendalikan pekerja.

Kedua, pekerja tidak mempunyai alternatif untuk membentuk maupun memilih serikat pekerja yang menurut mereka lebih efektif. Oleh karena itu, sistem representasi pekerja perlu diperbaiki yang memungkinkan pekerja membangun kekuatan secara kolektif dan memiliki hak untuk berorganisasi secara mandiri dan mendasar. Dengan demikian, serikat pekerja dapat melakukan pemecahan terhadap masalah-masalah yang dihadapi dan bukannya terus menerus dibina berdasarkan kepentingan pihak lain.

Langkah yang dilakukan serikat pekerja untuk memberdayakan pekerja mencakup dua hal. *Pertama*, mendesak pemerintah dan DPR untuk memperbaiki atau menyempurnakan peraturan perundangan ketenagakerjaan yang tidak sesuai lagi atau telah kedaluwarsa. *Kedua*, mendesak Departemen Tenaga Kerja menjalankan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundangan ketenagakerjaan di lingkungan perusahaan. Meskipun peraturan pemerintah yang digunakan untuk menjamin pemberian kesejahteraan pekerja telah cukup banyak, pada kenyataannya peraturan tersebut tidak dilaksanakan dengan baik. Banyak pengusaha yang melanggar peraturan tersebut, serta mengabaikan hak-hak yang seharusnya diterima oleh pekerja.

Penyebab timbulnya pelanggaran di atas selain karena kurangnya control dan pengawasan pemerintah terhadap pengusaha di dalam menjalankan peraturan pemerintah, juga karena lemahnya sanksi yang diberikan terhadap terjadinya pelanggaran. Selain oleh pemerintah, kontrol juga harus dapat dilakukan oleh serikat pekerja. Dalam pengertian ini, serikat pekerja harus memiliki posisi tawar menawar (*bargaining position*) yang kuat ketika berhadapan dengan pihak pengusaha sehingga organisasi pekerja mampu "menekan" pengusaha untuk mematuhi peraturan-peraturan pemerintah guna memberikan tingkat kesejahteraan kepada pekerja secara memadai.

Pentingnya kepatuhan pengusaha terhadap perundangan dan peraturan ketenagakerjaan dapat dilihat dari pengaruhnya yang signifikan pada kekuatan tawar-menawar pekerjaan; misalnya perjuangan menuntut upah minimum yang diatur oleh pemerintah dan merupakan kewajiban pengusaha.

Dengan posisi tawar yang kuat serta organisasi yang fungsional, serikat pekerja diharapkan juga dapat memberikan pembelaan bagi pekerja yang di PHK secara sepihak baik perorangan maupun massal melalui forum Bipartir, Tripartir,

atau P4P/D. Dengan demikian serikat pekerja dapat dirasakan manfaatnya secara konkret oleh para pekerja yang menjadi anggotanya, yang setiap bulan membayar iuran anggota kepada organisasi. Aspek positif lainnya dari keberadaan serikat pekerja adalah membantu meningkatkan produktivitas kerja. Hal ini hanya mungkin jika serikat pekerja dapat berpartisipasi secara bersama-sama dengan pengusaha mencari jalan terbaik untuk mengorganisasikan proses produksi.

Diadaptasi dari Suharto, Edi, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Refika Aditama: Bandung. 2005. (Bab 10, halaman 138-148).

Diadaptasi dari Suharto, Edi, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Refika Aditama: Bandung. 2005. (Bab 10, halaman 138-148).

MODAL SOSIAL DAN KEBERDAYAAN MASYARAKAT



A. Konsep dan Aplikasi Modal Sosial

Teori pertumbuhan ekonomi yang kita kenal melalui buku buku teks selalu menyebut tiga modal yang menjadi kunci keberhasilan pembangunan suatu wilayah yaitu: modal alam, modal fisik (uang dan bangunan), dan modal manusia. Ketiga macam modal tersebut seolah olah sebagai faktor penentu keberhasilan pembangunan, sehingga setiap negara idealnya memiliki ketiga modal tersebut (Iyer 2005). Analisis seperti ini sangat umum dilakukan para ekonom terutama dari aliran Neo-klasik.

Luput dari analisis ini adalah interaksi para aktor ekonomi di pasar. Interaksi yang dimaksud meliputi upaya membangun jaringan, transaksi, dan proses entertain yang merupakan kebiasaan dalam dunia usaha. Mungkin interaksi ini dianggap sebagai wilayah budaya dan sosial yang tidak mempunyai hubungan langsung dengan produktivitas sehingga diabaikan dalam analisis ekonomi neoklasik. Hubungan budaya dengan kemakmuran ekonomi sebenarnya sudah pernah ditulis Max Weber dalam karya klasiknya tentang Etika Protestan dan Kapitalisme. Setelah itu muncul beberapa karya tentang hubungan budaya dan ekonomi namun tidak setenar karya Weber. Pada intinya kajian budaya dalam pembangunan menekankan bahwa keberhasilan suatu masyarakat tidak hanya tergantung pada sumber daya alamiah seperti yang banyak dikutip buku teks tapi sumber daya masyarakat sipil ikut menentukan pertumbuhan ekonomi (Scheneider 2000).

Hal ini menunjukkan bahwa ada sumber daya lain di luar modal fisik dan modal manusia yang berperan dalam pembangunan ekonomi. Walaupun pada awalnya terjadi perbedaan pandangan antara para ekonom dan ahli ilmu sosial lain tentang peran faktor non-ekonomi, namun pada akhirnya mereka sepakat bahwa yang sering dilupakan dalam analisis pertumbuhan ekonomi adalah "modal sosial"(social capital). Modal sosial (bisa bagian dari budaya) memainkan peran penting dalam masyarakat sebagai aset sosial yang

memungkinkan individu dan masyarakat bekerja secara lebih efisien. Jika suatu masyarakat berhasil menggalang kepercayaan yang kuat antar anggota, mereka dapat menyelesaikan pekerjaan dengan modal uang yang lebih sedikit. Sebelum melangkah lebih lanjut ada baiknya kita perlu mengetahui arti modal sosial. Ada beberapa contoh yang dapat membawa kita pada pemahaman modal sosial. Misalnya, dalam buku teks kita belajar bahwa seleksi tenaga kerja dilakukan secara ketat karena ingin mendapatkan kualitas tenaga yang terbaik, namun dalam kenyataan yang terjadi adalah sering seseorang memasukan teman atau kenalan mereka.

Jika seseorang mengalami masalah financial, mereka pertama kali akan menoleh pada keluarga atau kenalan untuk mendapat bantuan. Hal ini dianggap wajar karena setiap orang akan membangun jaring pengaman sosial (social safety net) yaitu mengidentifikasi orang yang bisa mempercayai dan bersedia membantu.

Tentu dasar hubungan seperti ini adalah pemahaman norma bersama. Orang tua murid terlibat dalam organisasi persekolahan karena ingin mendapat jaminan kualitas pendidikan yang baik demi masa depan generasi berikut. Di wilayah pedesaan banyak keluarga sering duduk berbincang bincang dengan tetangga, teman, dan kenalan tentang berbagai hal. Kebiasaan ini meningkatkan solidaritas sosial dan juga sebagai wahana pertukaran informasi antar mereka sehingga terjadi distribusi pengetahuan dan ketrampilan di dalam komunitas.

B. Definisi Modal Sosial

Modal sosial sudah banyak ditulis dalam berbagai buku dan jurnal namun masih banyak orang yang belum paham dengan baik tentang makna modal sosial. Definisi modal sosial sangat beragam, namun secara umum modal sosial dapat dimaknai sebagai institusi, hubungan, sikap dan nilai yang memfasilitasi interaksi antar individu antar kelompok masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan melalui pembangunan ekonomi dan pembangunan

masyarakat itu sendiri (Iyer 2005). Ada beberapa tokoh yang berperan memperkenalkan konsep modal sosial dalam karya-karya mereka seperti Bourdieu, Coleman dan Putnam (Sabatini 2005). Menurut Bourdieu ada 3 dimensi modal yang berhubungan dengan kelas sosial yaitu: modal ekonomi, modal kultural, dan modal sosial. Bourdieu adalah ilmuwan sosial dari aliran Neo-Marxis yang mengaitkan modal sosial dengan konflik kelas. Modal sosial bagi Bourdieu adalah relasi sosial yang dapat dimanfaatkan seorang aktor dalam rangka mengejar kepentingannya.

Dengan demikian modal sosial bisa menjadi alat perjuangan kelas. Bourdieu (1986) mendefinisikan modal sosial sebagai sumber daya yang dimiliki seseorang ataupun sekelompok orang dengan memanfaatkan jaringan, atau hubungan yang terlembaga dan ada saling mengakui antar anggota yang terlibat di dalamnya. Dari definisi tersebut ada dua hal yang perlu mendapat perhatian dalam memahami modal sosial yaitu: **pertama**, sumber daya yang dimiliki seseorang berkaitan dengan keanggotaan dalam kelompok dan jaringan sosial. Besarnya modal sosial yang dimiliki seseorang tergantung pada kemampuan orang tersebut memobilisasi hubungan dan jaringan dalam kelompok atau dengan orang lain di luar kelompok. **Kedua**, kualitas hubungan antar aktor lebih penting dari pada hubungan dalam kelompok (Bourdieu 1986).

Bourdieu melihat bahwa jaringan sosial tidak bersifat alami, melainkan dibentuk melalui strategi investasi yang berorientasi kepada pelembagaan hubungan kelompok yang dapat dipakai sebagai sumber untuk meraih keuntungan. Karya Bourdieu walaupun monumental tapi kurang dikenal luas kecuali oleh mereka yang bisa berbahasa Perancis. Modal sosial baru menjadi perhatian setelah Coleman menulis tentang topik ini. Coleman melengkapi kajian Bourdieu dengan melihat modal sosial berdasarkan fungsinya. Menurutnya, modal sosial mencakup dua hal yaitu: (1) modal sosial mencakup aspek tertentu dari struktur sosial; dan (2) modal sosial memfasilitasi pelaku (aktor) bertindak dalam struktur tersebut. Lebih

lanjut Coleman juga mengembangkan pemahaman modal sosial yang meliputi asosiasi (hubungan) vertikal dan horisontal. Asosiasi vertikal ditandai dengan hubungan yang bersifat hirarkis dan pembagian kekuasaan yang tidak seimbang antar anggota masyarakat.

Hubungan semacam ini mempunyai konsekuensi positif maupun negatif. Sedangkan asosiasi horisontal adalah hubungan yang sifatnya egaliter dengan pembagian kekuasaan yang lebih merata (Coleman 1998). Tokoh yang paling sering disebut memperkenalkan konsep modal sosial adalah Robert Putnam. Putnam menjabarkan modal sosial sebagai seperangkat asosiasi antar manusia yang bersifat horisontal yang mencakup jaringan dan norma bersama yang berpengaruh terhadap produktivitas suatu masyarakat. Intinya Putnam melihat modal sosial meliputi hubungan sosial, norma sosial, dan kepercayaan (trust) (Putnam 1995).

Sementara itu Hanifan Dalam tulisannya berjudul 'The Rural School Community Centre' (Hanifan, 1916:130), Hanifan mengatakan modal sosial bukanlah modal dalam arti biasa seperti harta kekayaan atau uang, tetapi lebih mengandung arti kiasan, namun merupakan aset atau modal nyata yang penting dalam hidup bermasyarakat. Menurut Hanifan, dalam modal sosial termasuk kemauan baik, rasa bersahabat, saling simpati, serta hubungan sosial dan kerjasama yang erat antara individu dan keluarga yang membentuk suatu kelompok sosial (Jurnal Rusdi Syahra dalam <http://jmb.lipi.go.id/index.php/jmb/article/view/256/234>)

Penekanan modal sosial adalah membangun jaringan (networks) dan adanya pemahaman norma bersama. Namun perlu disadari pemahaman norma bersama belum cukup menjamin kerjasama antar individu karena bisa saja ada yang tidak taat (moral hazard). Oleh karena itu dibutuhkan sanksi sosial yang bersifat informal sehingga kualitas hubungan dan interaksi sosial tetap terjaga dengan baik. Sanksi sosial dimaksudkan agar tidak terjadi deviasi terhadap norma yang ada (Coleman 1998; Iyer 2005). Disini modal sosial yang dimaksud adalah sistem nilai yang dianut bersama dan aturan

tentang perilaku sosial masyarakat yang di dalamnya sudah meliputi kepercayaan dan tanggung jawab sosial. Lebih lanjut modal sosial berpengaruh terhadap lingkungan sosial dan lingkungan politik yang kemudian ikut membentuk norma tentang pemerintahan, aturan hukum, dan kebebasan politik (North 1990).

Dari berbagai uraian di atas tekanan berbagai definisi modal sosial adalah sebagai kepercayaan, norma, dan jaringan yang memungkinkan anggota komunitas bertindak kolektif. Definisi modal sosial yang telah dipaparkan memang sederhana tapi perlu kritis melihatnya. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dengan berbagai definisi yang telah kita pelajari.

Pertama, definisi di atas fokus pada sumber modal sosial dan bukan akibat modal sosial (Portes 1998). Norma dan jaringan dapat dianggap sebagai sumber modal sosial. Tentu di sini karakteristik modal sosial seperti kepercayaan dan repositas sudah tercakup di dalamnya.

Kedua, berbagai definisi di atas membuka peluang dimasukkannya berbagai dimensi modal sosial yang memungkinkan pemahaman modal sosial menjadi lebih kompleks. Selain itu, ada asumsi teoretis bahwa setiap komunitas mempunyai akses yang sama terhadap modal sosial. Definisi modal sosial memberi kesan bahwa suatu masyarakat dapat mengisolir diri dan akan mampu bertahan jika mempunyai modal sosial yang kuat. Pandangan isolasionis seperti ini lebih memilih memenuhi semua kebutuhan dari sumber yang ada dalam masyarakat itu sendiri.

Pandangan ini tidak salah namun kita perlu menyadari bahwa ada sisi negatif dari pemahaman modal sosial yang sempit. Misalnya, suatu masyarakat karena lebih mementingkan pemenuhan kewajiban sosial, mereka kurang memperhatikan peningkatan ekonomi rumah tangga sehingga mengakibatkan menurunnya tingkat kesejahteraan rumah tangga. Ini adalah salah satu kritik kelompok neo-klasik terhadap konsep modal sosial. Menurut kelompok neo-klasik, interaksi sosial

individual dianggap sebagai tindakan tidak rasional karena biaya sosial dan uang cukup besar namun produktivitas individu terus menurun (Woolcock 2000).

C. Jenis Modal Sosial

Para sosiolog dan ekonom membedakan 3 macam modal sosial;

Pertama, *bonding social capital* atau jika diterjemahkan secara bebas adalah modal sosial yang bersifat mengikat. *Bonding social capital* adalah suatu bentuk modal sosial yang memperhatikan kesamaan dan memungkinkan jaringan kerjasama antar anggota dalam kelompok dan antar anggota dalam suatu perkumpulan (club). Karakteristik utama *bonding social capital* adalah potensi kekuasaannya berkaitan erat dengan besaran kelompok. Semakin besar anggota suatu perkumpulan semakin bagus modal sosial di sana. Namun harus dipahami bahwa tidak selamanya *bonding social capital* baik bagi pembangunan ekonomi. Dalam berbagai kasus asosiasi horisontal tidak selamanya tumbuh dengan baik karena bisa saja muncul kepentingan pribadi dengan melakukan lobi lobi khusus yang menguntungkan diri sendiri tapi merugikan masyarakat secara menyeluruh.

Kedua, *bridging social capital*, atau jika diterjemahkan secara bebas adalah modal sosial yang bersifat menjembatani. *Bridging social capital* melihat hubungan anggota suatu kelompok dengan kelompok lain dan bukan hubungan dengan sesama anggota dalam kelompok yang sama. Hubungan dalam *bridging social capital* lebih longgar dibanding dengan hubungan dalam *bonding social capital*. Modal sosial yang bersifat menjembatani sangat bermanfaat dalam pembangunan ekonomi karena melibatkan anggota dari berbagai macam kelompok. Modal sosial semacam ini lebih sulit diperoleh baik di negara maju dan negara berkembang. Minimnya modal sosial "bridging" sangat berpotensi menyulut konflik antar kelompok sosial karena kurang adanya interaksi antar kelompok.

Barangkali konflik antar kelompok agama di beberapa wilayah di Indonesia karena kurangnya bridging social capital. Ada kecenderungan komunitas masyarakat miskin lebih mengembangkan bonding social capital dari pada bridging social capital.

Ketiga, linking social capital. Linking social capital dapat diterjemahkan sebagai modal sosial yang menghubungkan. Linking social capital adalah modal sosial yang mencoba menghubungkan berbagai kelompok sosial dalam strata yang berbeda. Modal sosial linking menghubungkan satu kelompok atau satu individu dengan individu lain secara vertikal. Modal sosial seperti ini lebih menjelaskan hubungan yang dibangun berdasarkan kelas sosial atau atas dasar bawahan dan atasan. Memang agak sulit membayangkan bagaimana modal sosial bisa terbentuk untuk dua individu yang berbeda status ekonominya. Biasanya dalam bentuk hubungan seperti ini kelompok yang berada dalam posisi yang lebih tinggi lebih banyak diuntungkan sehingga relasi yang terbentuk cenderung antagonis.

Lalu Bagaimana yang terakhir ini, ia mengembangkan modal sosial, dimana dapat dijelaskan dengan menggunakan konsep modal sosial yang diajukan oleh Robison (Robison et al., 2002), dikutip " Rusdi syahrani" dalam jurnalnya dengan menguraikan pendapat sebagaimana Robison dan kawan-kawan, menguraikan Bahwa dalam berbagai transaksi ekonomi orang-orang yang memiliki modal sosial akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada mereka yang tidak memilikinya. Modal sosial, menurut Robison, tidak lain adalah perasaan simpati dari seseorang atau suatu kelompok orang kepada seseorang atau kelompok lainnya. Perasaan simpati itu dapat berupa rasa kagum, perhatian, peduli, empati, penghargaan, rasa tanggungjawab, atau kepercayaan terhadap seseorang atau sekelompok orang (Robison et al., 2002: 5).

Menurut Robison seberapa besar nilai modal sosial yang dimiliki seseorang terhadap orang lain ditentukan oleh seberapa jauh adanya unsur unsur yang berupa rasa kagum, perhatian, kepedulian, dan lain-lainnya itu pada seseorang terhadap orang lain. Dalam dunia

hiburan, misalnya, karena rasa kagum kepada penyanyi tertentu, para penggemarnya bersedia mengeluarkan sejumlah uang yang cukup besar untuk membeli tiket konser musik penyanyi tersebut. Sementara orang-orang lain yang tidak mengagumi penyanyi tersebut, jangankan mengeluarkan uang, bahkan diberi uangpun belum tentu mau menonton konser penyanyi tersebut. Sebuah contoh sederhana lainnya dapat ditemukan dalam urusan jual beli di pasar. Seorang pembeli yang menaruh simpati kepada seorang pedagang buah atau sayur yang ramah, akan langsung membayar harga barang yang dibelinya tanpa menawar. Bahkan kalau ia tahu kesulitan ekonomi yang dialami si pedagang kecil itu, ia akan dengan senang hati untuk membayar lebih dari harga sebenarnya atau bisa juga memberikan saja uang kembalian kepada penjual. Sementara itu, seorang pembeli yang tidak menaruh perasaan simpati terhadap seorang pedagang cenderung untuk menawar sejadi-jadinya harga barang yang hendak dibelinya. Untuk menekan harga menjadi lebih rendah lagi bahkan kadang-kadang ia juga mencari-cari kelemahan dari barang yang hendak dibelinya itu, dengan mengatakan misalnya "ini 'kan barang lama, sayurnya sudah banyak yang busuk, barang ini kualitasnya rendah", dan sebagainya.

Nilai lebih yang bersumber pada rasa simpati seperti yang tergambar dalam contoh-contoh di atas oleh Robison dan kawan-kawan disebut sebagai barang sosio-emosional (*socioemotional goods*). Disebut dengan istilah tersebut karena nilai itu terbentuk oleh perasaan atau emosi dari seseorang terhadap orang lainnya. Nilai yang berada di luar nilai simpati ini adalah nilai transaksi ekonomi yang biasa, atau nilai intrinsik dari suatu benda. Sedangkan pemberian nilai terhadap sesuatu yang bersumber pada kondisi sosio-emosional itu dapat dikatakan sebagai nilai nominal yang tinggi rendahnya ditentukan oleh sikap pribadi. Pemberian nilai atau *value attachment* inilah yang dianggap oleh Robison dan kawan-kawan yang merupakan faktor penentu modal sosial.

Dalam kehidupan sehari-hari pada masyarakat kita bisa ditemukan banyak sekali contoh bagaimana *value attachment* memperlihatkan modal sosial yang dimiliki seseorang. Seperti dicontohkan di atas, ada para penggemar musik yang mau mengeluarkan uang dalam jumlah besar karena kagum kepada seorang penyanyi, tapi pada kesempatan lain hanya menyumbang sedikit atau tidak mau sama sekali menyumbang untuk pembangunan rumah ibadah, anak yatim, bencana alam dan sebagainya, karena mereka tidak punya rasa peduli dengan dengan hal-hal tersebut. Seorang pedagang adakalanya tidak bersedia menerima uang yang dibayarkan oleh seorang tokoh masyarakat karena ia menaruh rasa hormat dan penghargaan yang tinggi kepada tokoh tersebut. Ada orang-orang mampu yang mau menanggung biaya operasi seorang pasien dari sebuah keluarga miskin karena punya rasa empati terhadap kesulitan yang dialami keluarga itu. Nilai sosio-emosional juga dapat ditemukan dalam acara lelang dalam rangka menggalang dana untuk bantuan bencana alam, misalnya. Ada peserta lelang yang bersedia membayar harga yang sangat jauh di atas harga sebenarnya (nilai intrinsik) dari sebuah lukisan, sebuah kue, benda antik, dan sebagainya, untuk menunjukkan kepeduliannya yang besar terhadap sesama warga yang terkena musibah bencana alam tersebut. Sementara yang kurang rasa kepedulian, sekalipun punya uang banyak, hanya menawar dengan harga rendah atau bahkan tidak menawar samasekali. Dapat dikatakan bahwa konsep modal sosial yang diajukan Robison dan kawan-kawan mampu menjelaskan dengan baik sekali berbagai bentuk manifestasi modal sosial dalam masyarakat.

Modal sosial yang dicakup dalam konsep tersebut tidak terbatas pada modal sosial yang ditemukan dalam satu kelompok atau komunitas ***atau bonding social capital*** tetapi juga menjangkau modal sosial antar kelompok, yang disebut ***sebagai bridging dan linking social capital***, seperti telah dijelaskan di atas. Orang-orang yang menerima bantuan bencana alam, misalnya, pada umumnya berasal dari kelompok masyarakat yang tinggal berjauhan dan

samasekali tidak kenal dengan kelompok orang yang memberi sumbangan. Hubungan antara mereka hanya dijembatani oleh bridging social capital yang dibangun oleh rasa simpati, empati dan peduli terhadap sesama. Sementara itu nilai sosioemosional dalam modal sosial yang berbentuk perhatian dari suatu kelompok terhadap kelompok lain dapat juga dilihat dari seberapa jauh adanya *linking social capital*, yang tercermin dari kerjasama yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan

D. Beberapa Perspektif Modal Sosial

Dalam upaya memahami lebih lanjut tentang modal sosial terlebih dahulu dipahami beberapa perspektif atau cara pandang yang selama ini berkembang. Pemahaman tentang perspektif ini akan sangat membantu dalam memetakan perkembangan pemahaman modal sosial yang sudah berlangsung selama ini. Selain itu dengan pemahaman perspektif ini akan membantu pengambil kebijakan dalam membuat keputusan yang tepat. Woolcock dan Narayan (2000), memperkenalkan 4 perspektif yang perlu kita ketahui ketika mempelajari modal sosial dan pembangunan. Empat perspektif tersebut adalah komunitarian (*communitarian view*), jaringan (*network view*), kelembagaan (*institutional view*), dan sinergi (*sinergy view*). Keempat perspektif tersebut akan dibahas lebih detail di bawah ini.

a. Pandangan Komunitarian

Perspektif atau pandangan komunitarian cenderung melihat modal sosial sama dengan organisasi sosial biasa seperti perkumpulan, asosiasi, dan kelompok masyarakat sipil. Pandangan komunitarian memberi tekanan pada partisipasi anggota dalam berbagai kegiatan kelompok sebagai ukuran modal sosial. Semakin besar jumlah anggota suatu perkumpulan atau asosiasi semakin baik modal sosial dalam komunitas tersebut. Modal sosial yang besar akan memberi dampak positif terhadap kesejahteraan komunitas. Pandangan ini melihat bahwa modal

sosial mempunyai kontribusi yang cukup penting melepaskan anggota komunitas dari kemiskinan (Woolcock 2000).

Namun perlu diperhatikan sisi negatif modal sosial. Modal sosial tidak selamanya menguntungkan tapi dapat merugikan orang yang bukan kelompok. Misalnya, modal sosial yang terbentuk di kalangan kriminal atau kelompok preman dapat dianggap sebagai modal sosial yang merugikan (*perverse social capital*) yang menghambat pembangunan (Woolcock 2000). Kehadiran kelompok kriminal yang berlebihan dapat membuat para investor atau pengusaha merasa tidak aman sehingga mereka mencari tempat yang lebih baik bagi investasi. Kejahatan yang terorganisir selain menyebabkan korban jiwa, dapat pula menciptakan situasi yang tidak menentu bagi pengusaha.

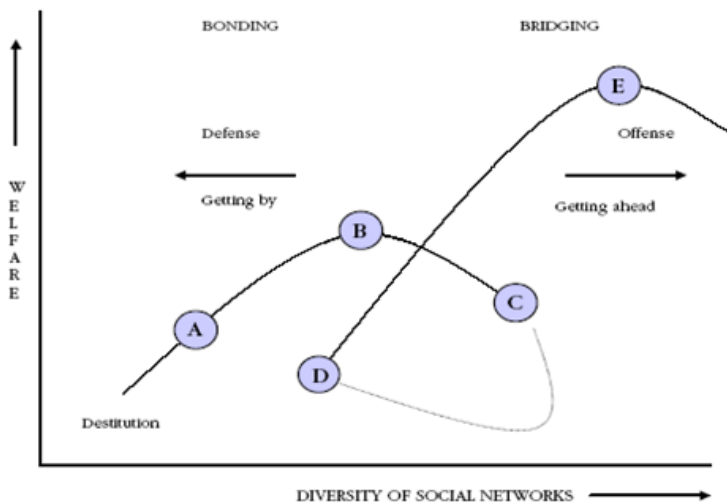
Dengan kata lain modal sosial negatif menciptakan biaya yang lebih besar daripada keuntungan yang diperoleh sehingga para investor menghindari lokasi tersebut. Pengalaman beberapa negara berkembang menunjukkan bahwa walaupun wilayah tertentu mempunyai tingkat solidaritas sosial yang tinggi dan mempunyai kelompok informal yang kuat namun tidak mendorong peningkatan kesejahteraan ekonomi.

Ada beberapa komunitas gagal berkembang secara ekonomi karena tidak mempunyai hubungan dengan sumber sumber lain di luar komunitasnya. Hal ini sering terjadi dengan negara negara di Afrika dan Asia yang masih terisolir. Muncul juga kasus penduduk asli terisolir dari dunia luar dan memiliki solidaritas sosial yang tinggi namun mereka tetap terbelakang secara ekonomi karena tidak mempunyai sumber daya ekonomi yang cukup dan tidak mempunyai akses terhadap kekuasaan yang memungkinkan mereka mempengaruhi keputusan politik demi perbaikan nasib mereka. Hal ini dapat kita temui di beberapa wilayah Indonesia Timur, terutama Papua yang masih terisolir karena infrastruktur transportasi yang masih minim. Dalam era otonomi sering putra daerah minta diistimewakan. Jika ini

berlangsung terus menerus mereka akan mengalami isolasi sosial yang menghambat perkembangan mereka sendiri.

b. Pandangan Jaringan

Pandangan modal sosial yang kedua lebih menekankan pada asosiasi atau hubungan vertikal dan horisontal antar masyarakat dan antar kelompok-kelompok dalam komunitas dan perusahaan. Pandangan ini melihat bahwa ikatan dalam kelompok yang kuat memungkinkan anggota komunitas mempunyai kesadaran tentang identitas kelompok dan tumbuh rasa kebersamaan untuk mengejar tujuan bersama. Namun pada saat yang sama identitas kelompok yang kuat dapat menumbuhkan sikap sektarian antar kelompok berdasarkan suku, agama, kelas, jender, dan status sosial ekonomi. Hubungan sosial yang menekankan pada rasa kebersamaan dalam kelompok disebut sebagai *bonding social capital* dan hubungan sosial yang melewati batas kelompok disebut sebagai *bridging social capital* (Woolcock 2000). Hal ini telah dibahas di atas .



Gambar 5.1 MODAL SOSIAL DAN KEMAKMURAN

Agar kita mendapatkan gambaran keterkaitan antara bonding social capital dengan bridging social capital, gambar 5.1 di atas akan lebih memperjelas (Woolcock 2000). Gambar 5.1 menunjukkan bahwa jaringan sosial kelompok yang masuk dalam kategori miskin semakin beragam sejalan dengan kenaikan tingkat kesejahteraan mereka. Modal sosial tercakup dalam jaringan yang mereka bangun dan dimanfaatkan secara baik dan efisien seperti program Grameen Bank yang diperkenalkan Muhammad Yunus di Bangladesh. Para perempuan miskin di sana tidak mempunyai jaminan namun mereka mendapat pinjaman berdasarkan keanggotaan mereka dalam kelompok yang terdiri dari beberapa orang. Pinjaman tersebut mereka pakai mendirikan dan menjalankan usaha dalam rangka memperbaiki kesejahteraan ekonomi keluarga, poin (A). Namun perkembangan usaha mereka tentu akan mencapai batas tumbuh pada poin (B) terutama jika mereka semua hanya mengandalkan sumber yang sama dari bonding social capital. Kelompok ini terus berkembang sebagai akibat terus bertambahnya orang baru yang datang dari daerah asal yang sama sehingga menekan sumber daya yang ada dan dengan sendirinya mengancam kesejahteraan kelompok yang sudah mapan ke poin (C). Kelompok yang sudah datang lebih awal mulai merasa bahwa kewajiban dan komitmen moral terhadap orang dari daerah asal menghambat perkembangan mereka ke depan. Dalam situasi seperti itu sebagian komunitas ini mulai mengambil jarak dengan anggota komunitas daerah asal pada poin (D) dan mulai melihat potensi membangun jaringan yang lebih luas dengan kelompok lain. Di sini yang mereka kembangkan adalah bridging social capital dengan maksud memperluas kesempatan membuka hubungan usaha dengan kelompok lain pada poin (E). Model yang digambarkan di atas dapat dipakai menjelaskan proses migrasi yang berlangsung di banyak negara berkembang.

Salah satu tantangan dalam kebijakan modal sosial dari perspektif jaringan adalah mengidentifikasi kondisi yang memungkinkan masyarakat memanfaatkan bonding social capital secara maksimal dalam rangka membantu komunitas dari daerah asal keluar dari kemiskinan. Pada saat yang sama pemerintah juga perlu memfasilitasi agar masyarakat dapat memperluas jaringan di luar komunitasnya atau memperkuat bridging social capital. Kebijakan yang terakhir ini sangat penting jika pemerintah ingin menghasilkan pengusaha yang tangguh.

c. Pandangan Institusional

Pandangan institusi melihat kekuatan jaringan suatu komunitas terletak pada lingkungan politik, hukum dan kelembagaan (Woolcock 2000). Pandangan komunitarian dan pandangan jaringan memperlakukan modal sosial sebagai variabel independen yang dapat berdampak positif maupun negatif terhadap masyarakat. Kebalikan dari dua pandangan terdahulu, pandangan institusional memperlakukan modal sosial sebagai variabel dependen. Para penganut pandangan ini percaya bahwa kapasitas bertindak suatu kelompok sosial untuk mencapai tujuan tertentu tergantung pada kualitas institusi formal di wilayah masing masing. Mereka juga percaya bahwa kinerja suatu negara atau perusahaan sangat tergantung pada faktor internal seperti, koherensi, kredibilitas, dan kompetensi dan keterbukaan mereka terhadap masyarakat sipil. Pandangan ini memungkinkan pemerintah berperan dalam mendorong terbentuknya jaringan.

Kebijakan kelembagaan dapat memperkuat atau melemahkan jaringan dalam masyarakat. Pengalaman beberapa wilayah menunjukkan hubungan yang erat antara peran pemerintah mendorong modal sosial yang kuat dalam masyarakat. Desentralisasi di Brazil, misalnya, menunjukkan bahwa pemerintahan yang bersih (good government) ikut memperlancar semua program sosial ekonomi masyarakat lokal sehingga

berjalan dengan baik. Selain itu penelitian lain mendapati adanya keterkaitan antara modal sosial dengan kelembagaan politik, legal, dan ekonomi. Penelitian yang dilakukan "Knack" mengungkapkan bahwa kepercayaan sesama anggota komunitas, aturan hukum yang jelas, kebebasan masyarakat sipil yang luas, dan kualitas birokrasi yang baik berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Modal sosial dalam masyarakat ikut berperan mengurangi kemiskinan dan memperbaiki tingkat pemerataan pendapatan dalam masyarakat. Sebaliknya modal sosial yang rendah dapat mendorong masyarakat mundur secara ekonomi. Beberapa penelitian menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi rendah terjadi pada masyarakat yang mengalami fragmentasi etnis yang tinggi dan hak politik yang rendah (Woolcock 2000). Dalam kondisi seperti ini inisiatif anggota masyarakat menurun karena ketakutan terhadap sikap anarki kelompok lain. Fragmentasi sosial seperti ini akan berkurang jika bridging social capital cukup tinggi.

Lebih lanjut pandangan kelembagaan melihat kelemahan di negara berkembang seperti korupsi, birokrasi yang lamban, pembatasan kebebasan, kesenjangan ekonomi, dan kegagalan penjaminan hak milik menghambat perbaikan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi kebebasan dan hak politik harus mendapat jaminan dari pemerintah. Pemerintah harus menjamin agar mereka yang terlibat dalam proses pembangunan tidak diteror oleh mereka yang lebih kuat atau oleh negara itu sendiri.

d. Pandangan Sinergi

Pandangan sinergi adalah gabungan dari pandangan jaringan dan pandangan institusional. Pandangan ini mencoba melihat aliansi dan hubungan yang terjadi antara birokrasi negara dan berbagai aktor dalam masyarakat sipil (Woolcock2000).

Pandangan sinergi banyak dipraktekan di negara berkembang. Aliran atau pandangan sinergi melihat bahwa negara dan masyarakat dapat bekerja sama sehingga sama sama mendapat untung dari kerjasama tersebut. Memang masih ada persepsi bahwa negara bisa berperan dengan kerjasama yang minim dengan masyarakat. Pandangan ini lebih sering kita temui di negara totaliter. Pemahaman yang benar adalah negara, dunia usaha dan komunitas saling melengkapi dan dapat membangun kerjasama sinergis baik dalam sektor yang sama maupun sektor yang berbeda. Tidak semua kerjasama berakibat positif oleh karena itu jangan mengabaikan dampak negatif dari kerja sama tersebut.

Memang peran negara sangat penting mengkoordinasi berbagai sektor dalam masyarakat yang berbeda untuk mencapai hasil pembangunan yang maksimal. Hal ini memang demikian karena negara selain berperan menyediakan barang publik dan mempunyai kekuasaan memaksa aturan formal, juga berperan sebagai aktor yang memfasilitasi aliansi antar kelompok sosial dalam wilayah bersangkutan. Negara dapat menjadi fasilitator yang baik karena tidak mengenal batas kelas, etnisitas, ras, jender, politik dan agama. Idealnya, negara dapat berdiri di atas kepentingan semua pihak tanpa membedakan kelompok.

Walaupun demikian kita tidak bisa menutup mata bahwa pada saat tertentu negara dipengaruhi oleh kelompok tertentu demi kepentingan sesaat. Memang negara berperan menjaga sinergi antar kelompok sosial namun sebaliknya komunitas dan dunia usaha dapat menciptakan kondisi bagi terwujudnya pemerintahan yang baik (*goodgovernance*) (Woolcock 2000).

Ada juga sinergi antara pemerintah dan masyarakat sipil yang didasarkan pada prinsip (*embeddedness*) (Evans 1996). Prinsip saling melengkapi yang dimaksud adalah hubungan yang saling mendukung antara aktor publik dan aktor swasta. Hubungan seperti ini dicantumkan dalam aturan legal dalam

rangka melindungi hak asosiasi, misalnya, Himpunan Pengusaha lokal. Perlindungan hak memungkinkan terjadinya hubungan antara asosiasi komunitas dengan kelompok bisnis. Prinsip mengakar yang dimaksud mencakup sifat dan bentuk hubungan yang mempertautkan masyarakat dengan aparat publik. Misalnya, dalam hal irigasi pemerintah dapat mengangkat orang lokal menjadi pegawai yang mengawasi irigasi di daerahnya dari pada menempatkan pegawai dari luar daerah yang salah salah berpotensi memicu konflik. Pegawai lokal secara sosial sudah mengakar sehingga memudahkan komunikasi dengan sesama anggota komunitas.

Modal sosial dapat dianggap sebagai aset yang mengendap dalam keluarga, tema ataupun asosiasi di mana seseorang menjadi anggota. Sebagai aset tentu modal ini bisa memberi manfaat ketika seseorang menghadapi krisis, bisa dinikmati dalam relasisosial keseharian, dan bisa juga dimanfaatkan mendatangkan keuntungan materi. Keuntungan dari modal sosial tidak hanya dinikmati oleh individu tapi dapat juga oleh kelompok komunitas.

Dalam kasus tertentu upaya mengentaskan kemiskinan dan kerentanan ekonomi dalam sebuah komunitas berlangsung lancar jika jaringan antar anggota masyarakat telah terbentuk dan anggota masyarakat banyak terlibat dalam perkumpulan sosial lokal. Memang modal sosial yang kuat akan mengurangi pertikaian dalam masyarakat sehingga friksi sosial kurang terjadi (Narayan 2000). Tentu kondisi ini akan sangat membantu memperlancar keberhasilan proses pembangunan itu sendiri.

Dalam pembahasan tentang modal sosial yang dipermasalahkan adalah kapan dimensi sosial dapat dianggap sebagai modal. Apakah setiap hubungan yang melibatkan jaringan harus disebut sebagai modal sosial. Memang ada pendapat yang mengatakan bahwa jika interaksi yang terjadi hanya murni menjaga hubungan baik maka

belum dapat dikatakan sebagai modal sosial. Namun jika hubungan tersebut kemudian mempunyai implikasi ekonomis baru dikatakan sebagai modal sosial (Iyer 2005). Dengan kata lain modal sosial merupakan perpaduan antara relasi sosial dan manfaat ekonomi. Tentu pemahaman seperti ini agak sulit untuk dinilai karena bisa saja relasi yang terbentuk sekarang baru mempunyai implikasi ekonomi beberapa tahun kemudian. Oleh karena itu semua bentuk hubungan sosial pada akhirnya dapat dianggap sebagai modal sosial. Wilayah yang secara intensif mendorong pembentukan modal sosial bukan tanpa maksud. Tujuan utamanya adalah mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat yang memadai. Memang ada masalah dengan konsep modal sosial yang dianggap masih kabur ketika dipakai untuk menganalisis pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Konsep modal sosial mencakup sejumlah sikap, norma, dan interaksi antar individu yang menyulitkan dalam membuat analisis faktor penyebab pertumbuhan suatu wilayah. Salah satu kesulitan lain adalah menganalisis dampak sampingan (*externalities*) dari modal sosial. Memang sudah ada yang berusaha mengungkapkan kekurangan dari modal sosial dalam pembangunan ekonomi.

Masuknya modal sosial sebagai suatu variabel dalam teori pembangunan merupakan fenomena baru. Pada masa yang lalu teori pembangunan didominasi oleh pemikiran bahwa hanya faktor ekonomi yang memberi dampak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hingga tahun 1990-an teori pembangunan yang utama belum sepenuhnya menerima hubungan sosial sebagai suatu variabel dalam pembangunan. Teori pembangunan yang berkembang tahun 1950-an dan 1960-an, bahkan menganggap hubungan sosial sebagai faktor penghambat pembangunan. Teori yang berkembang pada waktu itu mencoba menjelaskan sebab keterbelakangan dinegara sedang berkembang dengan menyalahkan lembaga tradisional seperti, sistem kasta, primordialisme, dan keterikatan yang kuat dengan tradisi (Escobar 1995).

Oleh karena itu para ahli pembangunan pada waktu itu percaya bahwa hanya nilai modern yang dapat diandalkan dan dapat memfasilitasi perkembangan masyarakat agar bisa maju seperti masyarakat di negara Barat. Pada akhirnya ada pengakuan peran modal sosial dalam pembangunan suatu wilayah. Walaupun belum banyak yang melihat potensi modal sosial dalam pembangunan wilayah, kajian tentang ini sudah dibahas beberapa penulis (Iyer 2005).

Suatu wilayah dengan modal sosial yang kuat akan mendorong partisipasi lokal, membuka kesempatan pertemuan antar warga secara teratur, memperkuat pemahaman warga tentang nilai dan norma bersama yang pada akhirnya memperkuat tingkat kepercayaan antar warga. Di sini kemudian tumbuh rasa saling memberi dan menerima. Tingkat kepercayaan yang terbentuk dengan baik akan mengurangi biaya transaksi. Seperti diketahui biaya transaksi adalah biaya yang dikeluarkan dalam rangka pertukaran dipasar. Lebih lanjut, modal sosial meningkatkan pertukaran arus informasi antar warga sehingga setiap tindakan dapat dirancang dengan informasi yang cukup. Hal ini akan sangat membantu mengurangi ketidakpastian masa depan.

Beberapa menyimpulkan bahwa modal sosial juga berperan memungkinkan interaksi sosial dalam masyarakat. Masyarakat dengan modal sosial yang kuat ditandai dengan tingkat kepercayaan antar mereka. Tingkat kepercayaan seperti ini menjadi modal pembangunan suatu wilayah. Biasanya modal sosial yang tinggi berkaitan erat dengan kualitas modal manusia yang handal (Coleman 1998). Oleh karena itu stok modal sosial dalam suatu wilayah menjadi sangat berarti dalam keberhasilan program pembangunan.

❖ **Modal Sosial Memberdayakan Pembangunan**

Ada dua macam modal sosial yang menunjang pembangunan yaitu: modal sosial horisontal dan modal sosial vertikal. Modal sosial horisontal dianggap lebih bermanfaat bagi pembangunan

wilayah karena jaringan yang kuat antar kelompok masyarakat mendorong tingkat partisipasi yang tinggi. Pembangunan wilayah dengan modal sosial horisontal lemah selalu ketinggalan dibanding wilayah dengan modal sosial horisontal yang kuat. Dimana letak modal sosial dalam pengembangan model pembangunan saat ini.

Penulis seperti "Putnam" menempatkan modal sosial sebagai faktor eksogen, sebaliknya "Coleman" menempatkan modal sosial sebagai faktor endogen. Sebagai faktor endogen Coleman berpendapat kemakmuran ekonomi yang berpengaruh terhadap modal sosial dan bukan modal sosial yang berpengaruh terhadap kesejahteraan seperti yang diungkapkan Putnam. Putnam berpendapat bahwa modal sosial dapat bertahan dalam jangka waktu yang panjang sehingga dapat dianggap sebagai bagian dari budaya masyarakat. Dengan demikian hubungan antara modal sosial dengan kemakmuran suatu masyarakat bersifat satu arah dan bukan dua arah. Dengan demikian menurut Putnam kemakmuran ekonomi tidak bisa menjadi faktor determinan modal sosial tapi sebaliknya modal sosial akan menentukan kemakmuran ekonomi suatu masyarakat (Schneider 2000).

Banyak penelitian menunjukkan kemungkinan hubungan yang cukup signifikan antara modal sosial dengan proses pembangunan ekonomi. Selama ini ada pemahaman bahwa wilayah yang mempunyai sumber alam yang melimpah otomatis akan maju secara ekonomi, namun dalam kenyataan wilayah yang mempunyai sumber alam menunjukkan tingkat keberhasilan pembangunan yang rendah. Hal ini banyak terjadi di beberapa negara kawasan Amerika Latin dan Eropa. Dalam kebingungan tersebut, beberapa ahli kemudian mulai mencari kemungkinan penjelasan dari modal sosial faktor pembeda keberhasilan pembangunan. Putnam dan kawan-kawan mengungkapkan dari penelitian mereka di Italia bahwa modal sosial dapat dipakai sebagai faktor yang menjelaskan perbedaan pertumbuhan

ekonomi dan perbaikan kelembagaan di suatu negara (Putnam 1993). Kasus di Italia ini tidak bisa dipakai untuk membuat generalisasi yang berlaku secara umum. Tidak kalah menarik adalah penelitian Fukuyama yang mendapati bahwa modal sosial dalam bentuk kepercayaan antar masyarakat luas sangat penting peranannya dalam mendorong pertumbuhan ekonomi negara negara maju saat ini (Fukuyama 1995).

"Knack" juga menemukan bahwa modal sosial mengurangi kemiskinan dan mengurangi tingkat kesenjangan pendapatan dalam suatu wilayah (Knack 1999). Berbagai penelitian di atas menunjukkan hubungan positif modal sosial dengan pembangunan ekonomi. Ada juga penelitian yang tidak menemukan hubungan antara modal sosial dengan pertumbuhan ekonomi. Memang beberapa penelitian menunjukkan lemahnya hubungan antara kemakmuran ekonomi dan modal sosial. Amerika yang mempunyai tingkat pendapatan yang tinggi ternyata tidak ditopang modal sosial yang tinggi. Putnam (2000) dalam penelitiannya menemukan menurunnya modal sosial di Amerika pada abad 20 walaupun perekonomian Amerika tumbuh cepat pada masa tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh Paxton sebelumnya juga menunjukkan adanya penurunan modal sosial di Amerika selama 20 tahun terakhir. Penurunan itu dapat dilihat terutama pada tingkat kepercayaan (trust) antar individu dan bukan antara individu dengan institusi.

Kepercayaan terhadap institusi cukup tinggi yang tercermin dari keterlibatan penduduk dalam berbagai perkumpulan (association). Menurunnya tingkat kepercayaan antar individu mungkin karena sifat masyarakat Amerika yang majemuk yang terdiri dari berbagai latar belakang sosial (Sabatini 2005). Ada juga penulis yang meragukan jika kepercayaan, norma masyarakat dan jaringan horisontal mempunyai hubungan dengan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Putnam sendiri sudah pernah mengungkapkan bahwa hubungan antara

modal sosial dengan pertumbuhan bersifat terbalik. Hal ini mengindikasikan semakin tinggi modal sosial semakin rendah tingkat pertumbuhan suatu negara.

Dari berbagai pendapat tersebut muncul thesis yang mengatakan bahwa kehidupan bersama dalam suatu tatanan masyarakat sipil tidak menjadi jaminan meningkatnya pertumbuhan ekonomi suatu wilayah. Sebenarnya yang terpenting di sini adalah kepercayaan dan kerjasama antar masyarakat sipil (*civic cooperation*). Semakin kuat kepercayaan dan semakin besarkesempatan kerjasama antar masyarakat maka semakin besar manfaat yang diperoleh berbagai pihak yang terlibat. Namun sebaliknya jika terjadi erosi kepercayaan dan kerjasama yang kurang baik antar masyarakat maka potensi modal sosial yang ada menjadi tidak berarti walaupun masyarakat secara rutin aktif ikut rapat dalam berbagai perkumpulan (Knack 1995). Namun bisa juga terjadi bahwa pertumbuhan ekonomi menjadi penyebab hancurnya modal sosial. Hal ini terjadi karena sebagian besar waktu masyarakat dipakai untuk kerja dalam rangka mempertahankan tingkat pertumbuhan yang tinggi sehingga hanya sedikit waktu yang diluangkan untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial. *Routledgedan von Amsberg* dalam penelitian mereka mendapati bahwa pertumbuhan ekonomiselalu dibarengi dengan turnover tenaga kerja yang tinggi (Sabatini 2005). Situasi ini mempunyai dampak pada struktur sosial yaitu meningkatnya heterogenitas dalam masyarakat yang akhirnya melemahkan modal sosial. Dalam hal ini modal sosial dapat dipandang sebagai salah satu aspek struktur sosial yang mempunyai pengaruh pada kerjasama dalam masyarakat.

Dalam masyarakat yang jumlah penduduknya besar sebagai akibat pertumbuhan penduduk yang tinggi maka modal sosial cepat hancur, kerja sama antar individu sulit dipertahankan. Namun sebaliknya jika mobilitas tenaga kerja rendah, dan masyarakat tidak terlalu berpikir efisien, maka pertukaran

antarindividu meningkat yang dengan sendirinya meningkatkan kerjasama antar kelompok masyarakat yang berbeda. Penelitian Alesina dan Ferrara menunjukkan bahwa kontak langsung antar individu dalam komunitas yang heterogen sangat rendah sehinggamengakibatkan kepercayaan sosial yang rendah dan menghambat pertumbuhan ekonomi (Sabatini 2005).

❖ **Modal Sosial dan Keberdayaan masyarakat**

Di bagian depan kita telah memahami bahwa modal sosial mempunyai hubungan positif dengan kesejahteraan komunitas. Para ahli juga mendapati bahwa modal sosial memainkan peran besar dalam menjelaskan perilaku individu pada azas mikro ekonomi. Namun perlu diingat ada asumsi bahwa modal sosial dalam lingkungan yang sehat cenderung menelorkan hasil yang positif bagi individu yang terlibat, namun sebaliknya modal sosial rendah karena lingkungan yang kurang sehat akan menghasilkan individu yang kurang berhasil.

Hal ini dipakai untuk menjelaskan tentang jebakan kemiskinan yang melilit anggota suatu keluarga secara turun temurun. Kemiskinan yang dialami orang tua dapat menurun kepada generasi berikut karena mereka sudah terbiasa hidup dalam lingkungan dengan modal sosial rendah. Memang pada mikro modal sosial selalu dikaitkan dengan kesejahteraan individu (Iyer 2005). Modal sosial sebagai suatu sistem jaringan antar individu jika dikoordinasi dengan baik dapat mempercepat tumbuhnya lembaga-lembaga kemasyarakatan dan terbentuknya pasar. Hal ini menunjukkan bahwa manajemen dan pemanfaatan jaringan sangat penting dalam pembagian sumber yang tersedia. Jaringan dapat dimaknai sebagai kepercayaan dan kelembagaan yang ada dalam masyarakat. Jaringan ini bisa positif jika didasarkan pada keyakinan bersama namun bisa negatif misalnya dalam hal kegiatan rent-seeking ekonomi yang sering dipraktekkan oleh organisasi kriminal. Jika hasil yang ingin dicapai jaringan

tidak sesuai dengan tujuan masyarakat maka pemerintah perlu campur tangan memperkuat kembali modal sosial. Misalnya, pembentukan rukun warga (RW) atau rukun tangga (RT) seharusnya bisa merupakan salah satu upaya mempercepat modal sosial di kalangan masyarakat.

Dalam masyarakat apa pun biasanya muncul banyak asosiasi atau perserikatan baik atas dasar profesi maupun ikatan primordial yang lain. Kehadiran asosiasi ini selalu mempunyai tujuan dan misi masing masing. Modal sosial biasanya diukur dari keberadaan dan keterlibatan seseorang dalam asosiasi tertentu. Penelitian Putnam menunjukkan bahwa wilayah utara Itali lebih maju dari wilayah selatan karena lebih banyak orang di utara terlibat dalam berbagai asosiasi daripada di selatan Itali. Hal ini kemudian menyebabkan pertumbuhan ekonomi di wilayah utara lebih tinggi daripada di selatan. Asosiasi sukarela di wilayah utara menjalin hubungan kerjasama yang intens dengan pemerintah daerah setempat (Putnam2000).

Modal sosial juga berperan besar dalam pembangunan wilayah beberapa negara berkembang. Pengalaman Tanzania dan India menunjukkan modal sosial di daerah pedesaan berperan meningkatkan kesejahteraan rumah tangga. Relasi dalam rumah tangga tidak terlalu berpengaruh tapi relasi, kepercayaan dan jaringan di azas desa lebih berperan dalam peningkatan ekonomi rumah tangga. Kejatuhan pemerintahan di Somalia menyebabkan hancurnya ekonomi rumah tangga. Contoh lain Boosaaso, sebuah kota kecil di Afrika dapat keluar dari kesulitan ekonom karena peran kepala suku, dibantu masyarakat setempat bersama sama memperbaiki jaringan perdagangan dan melakukan berbagai upaya meningkatkan pendapatan (Narayan 2000). Contoh yang lain yaitu skema kredit kelompok yang diperkenalkan Muhammad Yunus, penerima hadiah Nobel perdamaian 2006, melalui Grameen Bank di Bangladesh. Program ini telah berhasil mengangkat ekonomi rumah tangga masyarakat miskin. Di

Gujarat India terjadi konflik antara masyarakat dengan aparat pemerintah soal hutan yang bermasalah sehingga perekonomian lokal mengalami stagnasi. Pemerintah mengatasi hal ini dengan memobilisasi komunitas lokal dengan melibatkan mereka dalam manajemen hutan di sekitar tempat tinggal mereka. Hasilnya adalah konflik mereda, produktivitas pertanian meningkat dan pendapatan rumah tangga juga ikut meningkat. (p.1020) Secara umum modal sosial yang paling berperan di negara berkembang adalah kepercayaan (trust). Tentu ini bertolak belakang dengan pengalaman negara maju yang lebih menekankan pada lembaga formal seperti hak intelektual (propertyrights) dan kontrak. Memang pengalaman beberapa negara maju menunjukkan hubungan negatif antara tingkat kepercayaan dan keanggotaan kelompok terhadap pertumbuhan sebagian besar negara Eropa (Knack 1999).

❖ **Modal Sosial dan Daya Saing Wilayah**

Beberapa penulis sudah memberi perhatian pada hubungan modal sosial dengan daya saing suatu wilayah agar terbebas dari kemiskinan. Ekonom sudah melihat bahwa modal sosial merupakan suatu elemen penting ketika berbicara tentang daya saing suatu wilayah (Porter 2003). Daya saing suatu wilayah sebenarnya sudah dibahas dalam kajian tentang distrik industri sejak tahun 1920-an. Dalam perspektif ini pemilihan lokasi suatu distrik tergantung pada ketersediaan tenaga kerja yang terampil, industri pemasok bahan baku dan penyebaran pengetahuan (knowledge spillover). Namun ketika berbicara tentang daya saing wilayah peran modal sosial tidak bisa diabaikan. Dalam kaitan dengan daya saing wilayah, topiktransfer pengetahuan, jaringan, kepercayaan dan kerjasama adalah bagian dari analisis modal sosial (Iyer 2005).

Ada 2 jenis pengetahuan yang sering dibahas dalam kaitan dengan modal sosial yaitu: pengetahuan yang terkodifikasi

(*codified knowledge*) dan pengetahuan yang terpendam (*tacit knowledge*). Pengetahuan yang terkodifikasi adalah pengetahuan yang terstandarkan dan disebarakan melalui lembaga lembaga seperti, sekolah, lembaga penelitian dan lembaga pelatihan. Biasanya pengetahuan yang terkodifikasi diperoleh melalui lembaga lembaga formal dan pengakuan pengetahuan ini dengan pemberian sertifikat. Sedangkan pengetahuan yang terpendam adalah pengetahuan yang ada dalam masyarakat dan tersedia di mana mana sebagai kearifan lokal.

Pengetahuan terpendam dapat menjadi pengetahuan yang terkodifikasi jika diinventarisir dan ditulis secara sistimatis. Akses terhadap pengetahuan terpendam sedikit lebih rumit karena membutuhkan pengalaman bersama dan interaksi yang terus menerus. Akses terhadap pengetahuan terpendam membutuhkan modal sosial. Interaksi antar individu dibatasi oleh lokasi dan hanya terbatas pada orang yang saling mengenal sehingga bisa terjadi pertukaran informasi secara intensif. Perkembangan teknologi informasi menyebabkan pengetahuan terpendam tersebar dengan cepat dan meluas melalui internet, televisi dan media masa dan bisa menjadi global (Iyer 2005).

Peran modal sosial dalam suatu wilayah berubah dari waktu ke waktu. Dalam rangka daya saing suatu wilayah maka pengembangan teknologi menjadi syarat yang tidak bisa ditawar. Tampaknya hanya beberapa daerah di Indonesia yang sadar tentang peran teknologi dalam pembangunan wilayah. Wilayah wilayah tersebut lebih mengandalkan sektor industri sebagai basis pertumbuhan ekonomi. Jika suatu wilayah baru mulai mendorong pengembangan teknologi dalam rangkanya daya saing, maka bonding social capital menjadi sangat penting karena teknologi awal masih sederhana dan dapat dipenuhi dengan tenaga kerja lokal.

Dalam jangka panjang jika teknologi sudah berkembang, peran modal sosial bonding tidak terlalu penting, tapi modal

sosial bridging. Hal ini karena wilayah yang teknologinya sudah maju membutuhkan tenaga kerja spesialis yang tidak mungkin disediakan oleh masyarakat lokal. Wilayah tersebut harus membuka diri terhadap kelompok sosial lain untuk mengisi lowongan pekerjaan yang ada. Dengan masuknya kelompok sosial lain ke wilayah tersebut hubungan sosial yang tadinya tertutup sekarang harus lebih terbuka. Di sini peran modal sosial bridging menjadi sangat berarti. Jika modal sosial bridging gagal, masyarakat akan hidup dalam sekat-sekat sosial yang ketat dan mungkin akan menjurus pada ketegangan sosial. Kondisi ini akan menyurutkan keinginan kelompok sosial lain untuk pindah dan akibatnya adalah wilayah tersebut bisa kekurangan stok tenaga ahli yang pada akhirnya menghambat perkembangan teknologi itu sendiri. Dalam hal ini pemerintah perlu mendorong pembentukan jaringan masyarakat lokal dengan masyarakat di tempat lain baik secara nasional maupun internasional.

Teori pertumbuhan neoklasik pada masa yang lalu melihat bahwa output suatu wilayah dipengaruhi oleh modal, tenaga kerja, dan teknologi. Model ini belum memasukkan modal sosial karena dianggap bukan variabel ekonomi. Namun dalam pengembangan model neoklasik akhir-akhir ini modal sosial sudah dimasukan sebagai salah satu variabel independen. Dalam model yang baru output merupakan fungsi dari teknologi, modal fisik, modal manusia, dan akhir-akhir ini dimasukan juga modal sosial (Iyer 2005). Jika ditulis dalam model dapat dilihat sebagai berikut:

Output = f (Teknologi, Modal fisik, Modal manusia, Modal sosial)

Dalam model di atas, modal sosial bisa mempengaruhi output melalui perubahan sikap terhadap bagaimana teknologi digunakan. Modal sosial bisa mendorong adopsi inovasi awal

sehingga ekonomi wilayah tersebut bisa mengalami kemajuan teknologi lebih cepat dan lebih awal. Adopsi teknologi tidak secepat dari yang dibayangkan. Ada kelompok sosial yang menolak teknologi tertentu karena mereka belum terbiasa dan masih takut gagal.

Biasanya orang seperti ini baru yakin setelah ada pioner yang memulainya. Informasi tentang keunggulan teknologi lebih efektif diperoleh dari hubungan informal dari pada melalui ceramah dari pihak pemerintah. Sekali teknologi tersebut diadopsi oleh banyak orang maka akan mendorong kelompok enterpreneur melakukan terobosan baru dalam teknologi.

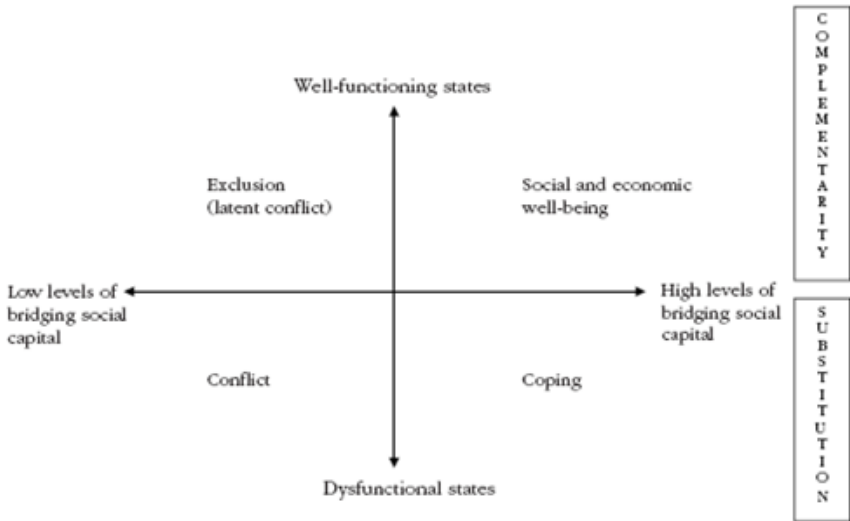
Lebih lanjut modal sosial juga berpengaruh pada modal yang lain dalam rangka mendorong pembangunan ekonomi. Misalnya, modal sosial dapat berdampak positif terhadap modal manusia yaitu mendorong orang mengejar pendidikan lebih tinggi. Kembali seperti tadi penguasaan pengetahuan mendorong inovasi dan sekaligus meningkatkan daya saing wilayah. Dalam hal ini pemerintah daerah perlu mendukung lembaga pendidikan tinggi di wilayah tersebut untuk mencetak lulusan terbaik yang siap melakukan inovasi.

E. Modal Sosial, Negara Dan Kebijakan Publik

Peserta diharapkan dapat memahami dan menjelaskan hubungan modal sosial dan kebijakan publik Para ekonom melihat bahwa modal sosial mempercepat pertumbuhan ekonomi sejauh jaringan yang ada memberi dampak positif. Selanjutnya kerjasama yang baik dalam sebuah lembaga kemungkinan memberi dampak positif terhadap lembaga dan jaringan lain. Ketika berbicara tentang kerjasama dan jaringan bisa saja berlangsung secara otomatis namun bisa juga didorong melalui kebijakan pemerintah. Dalam hal ini kualitas birokrasi dan aparat pemerintah menjadi faktor penentu keberhasilan

membangun modal sosial dalam masyarakat. Selain itu modal sosial juga dapat mempengaruhi karakteristik sosial di suatu wilayah. Sebuah wilayah yang penduduknya mempunyai tingkat kepercayaan yang tinggi dan tingkat partisipasi sosial masyarakat yang tinggi cenderung mempunyai kualitas pemerintahan yang lebih baik (Putnam 1993). Selain itu ada juga yang melihat pada aras nasional, korupsi dan kualitas birokrasi berkaitan erat dengan tingkat kepercayaan yang tinggi. Penelitian lain juga mendapati hubungan positif antara modal sosial dengan tingkat kriminalitas dan kesehatan masyarakat.

Modal sosial yang tinggi akan memudahkan penataan masyarakat dan mereka bisa mengatur diri sendiri dengan biaya yang lebih murah. Walaupun uraian di atas lebih menekankan pada peran komunitas namun individu dan anggota rumah tangga memainkan peran dalam pembentukan modal sosial. Komunitas mungkin akan mengambil sikap bermusuhan terhadap negara jika negara tidak menghormati kebebasan individu, menaati aturan, dan menghormati kontrak, dan korupsi. Modal sosial juga sangat bermanfaat menghubungkan negara dan komunitas. Keberhasilan pembangunan tergantung pada kapasitas komunitas dan berfungsinya negara. Pemerintah perlu melakukan evaluasi kondisi masyarakat agar dapat membuat kebijakan sosial dalam rangka mencapai hasil pembangunan yang maksimal. Untuk menjaga hubungan baik antara masyarakat dan negara, pemerintah perlu memberi perhatian pada bridging social capital dalam kelompok, dalam komunitas atau masyarakat. Woolcock dan Narayan (2000) memberi gambaran tentang bagaimana pemerintah dapat memanfaatkan modal sosial bagi pembangunan (lihat gambar 2)



Gambar 5.2 Hubungan Antara Modal Sosial Bridging Dengan Pemerintahan

Suatu masyarakat atau komunitas yang mempunyai sistem pemerintahan yang baik dan modal sosial bridging yang tinggi mendorong hubungan negara dan masyarakat saling melengkapi (*complementary*) yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan dan ketertiban sosial. Namun ketika modal sosial terbatas pada kelompok utama saja sehingga tidak ada hubungan dengan kelompok lain maka ada kelompok yang kuat mendominasi negara dan kelompok lain akan terpinggirkan

Keadaan semacam ini akan menimbulkan konflik laten antar kelompok. Perang suku dan perang yang berlandaskan agama adalah contoh modal sosial yang lemah antara kelompok sosial walaupun negara berfungsi dengan baik. Biasanya kelompok yang mengalami subordinasi terus memperjuangkan hak politik mereka dengan, mencoba mempengaruhi kekuasaan. Negara harus membuka diri memberi akses kepada kelompok subordinat terhadap sumber ekonomi dan politik sehingga dapat menghindari konflik.

Dominasi sebuah kelompok dalam negara dapat menyebabkan negara tidak berfungsi dengan baik karena tingkat partisipasi kelompok lain tidak maksimal. Keadaan ini bisa membawa negara ke dalam konflik dengan komunitas yang merasa terpinggirkan. Perlawanan PRRI/Permesta pada masa awal berdirinya republik ini merupakan contoh kasus suku Jawa dianggap paling dominan sebagai pengambil keputusan pada waktu itu. Bisa juga terjadi ketika negara tidak berfungsi dengan baik namun terdapat modal sosial bridging yang tinggi maka kelompok sosial dapat menjalin hubungan jaringan informal sebagai upaya mengatasi masalah ekonomi yang mereka hadapi. Hal initerjadi jika negara benar benar lumpuh menjalankan fungsinya.

Modal sosial biasanya diukur melalui partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan sosial. Misalnya, keterlibatan dalam pemilihan umum, keterlibatan dalam organisasi sosial dan seberapa besar komitmen masyarakat dalam kelompok. Wilayah yang mempunyai tingkat modal sosial yang tinggi ditandai dengan banyaknya penduduk yang terlibat dalam organisasi sukarela dan jaringan antar warga yang kuat. Jaringan semacam ini sangat berperan dalam menggalang masyarakat dalam perbaikan kesejahteraan ekonomi. Para ahli sangat prihatin dengan lemahnya modal sosial dalam suatu wilayah karena akan berpotensi menghambat program perbaikan kesejahteraan.

Perlu kita sadari bahwa jumlah dan kualitas modal sosial sangat bervariasi antara satu lokasi dengan lokasi yang lain. Ada wilayah tertentu yang mungkin mempunyai modal finansil yang berlimpah tapi modal sosial sangat rendah. Hal ini banyak kita saksikan di kompleks perumahan yang sebagian besar warga yang dianggap elit yang berpenghasilan tinggi. Namun sebaliknya ada wilayah yang dari sisi penghasilan penduduk rendah tapi mempunyai tingkat modal sosial yang tinggi. Kondisi seperti ini sering kita saksikan di kawasan miskin yang walaupun hidup berdesakan tapi keterikatan sosial mereka tinggi. Memang ada kesan penduduk yang tinggal di wilayah kumuh

mengalami stress yang tinggi namun dengan jaringan yang sudah terbentuk di kalangan mereka akan memudahkan pemerintah menjalankan berbagai program peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu masalah yang dihadapi para pengambil keputusan adalah membangun modal sosial yang mendekatkan masyarakat dengan pemerintah secara psikologis. Kedekatan masyarakat dengan pemerintah merupakan syarat masyarakat mempunyai kepercayaan terhadap program pemerintah. Masalah yang sering dihadapi masyarakat di kawasan miskin adalah kondisi pemukiman yang kurang layak sehingga perlu pembenahan.

Seringkali penataan kembali tata ruang selalu masalah jika tingkat modal sosial masih rendah. Misalnya, penataan jalan di pemukiman mendapat perlawanan karena penduduk yang tempat tinggalnya terkena gusuran dengan meminta ganti rugi yang terlalu tinggi yang tidak mungkin dipenuhi pemerintah. Namun jika tingkat modal sosial cukup tinggi maka biasanya pemerintah tinggal memberi penyadaran kepada tokoh kunci dan biar mereka yang melakukan negosiasi dengan kelompok yang terkena gusuran. Biasanya cara ini lebih berhasil karena ada rasa saling percaya antar mereka sebagai akibat dari kedekatan sosial yang mengikat mereka.

Hampir semua daerah urban dihuni oleh kelompok sosial yang berbeda berdasarkan etnisitas, agama, dan kebudayaan. Masyarakat dari berbagai latar belakang ini tinggal bersama, namun ada juga yang tetap tinggal bersama anggota kelompoknya sehingga menjadi enclave di daerah tertentu. Kebijakan yang dibua pemerintah daerah dalam hal ini harus berbeda. Pemerintah perlu membangun infrastruktur sipil (civic infrastructure), lembaga yang menghubungkan sebuah kelompok sosial dengan kelompok sosial yang lain.

Biasanya masyarakat yang sudah berbaaur dengan kelompok lain telah membangun modal sosial bridging, sedang masyarakat yang tinggal dalam kelompok yang tertutup lebih kuat modal sosial bonding. Masyarakat yang tertutup kurang membangun jembatan

relasi dengan kelompok lain sehingga bisa timbul rasa curiga satu dengan yang lain. Dalam upaya menggalang dukungan dari kelompok yang telah tinggal bebaur tidaklah sulit karena mereka biasanya lebih terbuka. Sebaliknya untuk masyarakat yang masih tertutup pemerintah perlu mendekati tokoh yang berpengaruh dalam masyarakat agar program pemerintah lebih diterima. Namun tugas pemerintah adalah membuka isolasi sosial agar lebih banyak masyarakat yang mau hidup berbaur dengan masyarakat lain. Hal ini perlu dilakukan untuk mengurangi ketegangan sosial yang dapat memicu konflik terbuka.

Selain itu lingkungan sosial dengan sekat yang longgar memungkinkan masyarakat melakukan kontak dengan kelompok lain. Kondisi ini akan memungkinkan mereka melakukan kontak sehingga terbentuk jaringan sosial yang nantinya mendorong jaringan usaha. Dalam hal ini pemerintah perlu menata pemukiman sedemikian rupa sehingga kontak antar kelompok yang berbeda beda sering terjadi. Pemukiman yang tertutup biasanya terjadi di kalangan para migran di daerah perkotaan, sedang di daerah pedesaan masyarakat cenderung homogen. Pola pemukiman seperti ini sering kita dapati di kota kecil sedang untuk kota besar pola pemukiman berbaur lebih menonjol. Pemerintah perlu mendorong kehidupan bersama sehingga terjadi mosaik sosial, yaitu walaupun berbeda latar belakang sosial semua kelompok sosial memberi warna bagi keseluruhan masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut.

Pemahaman tentang modal sosial di wilayah tertentu akan sangat membantu dalam pembuatan kebijakan yang tepat. Seringkali kebijakan publik dibuat berdasarkan teori yang lebih menekankan pada motivasi individu dan kurang memperhatikan mekanisme dan dinamika yang ada dalam kelompok (Lang 1998). Dengan pemahaman seperti ini para pengambil keputusan akan menempatkan tindakan individu dalam konteks kelompok. Jika muncul masalah dengan individu tertentu maka sebaiknya perlu dipahami perilaku kelompok sebelum membuat kebijakan. Bagaimanapun seorang individu selalu

berada dalam jaringan dengan individu yang lain sehingga ada norma bersama yang mereka taati bersama. Misalnya, ketika pemerintah ingin memberdayakan kelompok miskin tertentu secara ekonomi maka ada baiknya melakukan penelitian tentang norma dan jaringan yang ada dalam masyarakat tersebut. Pemahaman tentang norma ini memungkinkan pemerintah berhati-hati mengucurkan bantuan sehingga lebih kena sasaran. Banyak kasus kredit bergulir yang diberikan pemerintah macet karena kurang memperhatikan jaringan dan norma yang ada.

Dalam pembuatan kebijakan pemerintah perlu mengidentifikasi kondisi modal sosial dalam masyarakat. Untuk itu ada beberapa hal yang perlu diperhatikan seperti diungkapkan oleh Lang dan Hornburg (1998) sebagai berikut: 1) Membuat definisi dan pengukuran modal sosial yang terstandar 2) Mengidentifikasi bentuk modal sosial dalam masyarakat 3) Mengidentifikasi wilayah dengan perekat sosial yang kuat dan wilayah yang kurang perekat sosialnya 4) Tentukan apakah infrastruktur sipil dapat menjadi jembatan kelompok sosial yang berbeda 5) Membuat evaluasi manfaat membangun modal sosial dan infrastruktur sipil bagi masyarakat 6) Mengidentifikasi aktor kunci yang berperan meningkatkan atau membangun modal sosial. Kebijakan publik yang memperhatikan modal sosial dapat meningkatkan stabilitas kehidupan bertetangga dalam komunitas. Rumah tangga yang tinggal di lingkungan tetangga yang mempunyai tingkat modal sosial yang tinggi lebih stabil dibanding rumah tangga yang tinggal di lingkungan yang mempunyai modal sosial yang rendah.

Tingkat kriminalitas dan tingkat pertengkaran antar tetangga sangat rendah di lingkungan dengan modal sosial yang tinggi. Jarang anggota masyarakat melakukan tindakan kriminal di lingkungan mereka sendiri. Pada umumnya tindakan kriminal berasal dari luar komunitas tersebut dan mudah di atasi karena masyarakat secara bersama-sama mengatasinya. Tata ruang pemukiman ikut pula mendukung peningkatan modal sosial dalam masyarakat. Pemukiman yang ideal adalah yang memberi kemungkinan interaksi yang

intensif antar anggota masyarakat. Perlu dipikirkan bahwa untuk memberi izin pembangunan pemukiman supaya ada ruang terbuka yang memungkinkan kontak antar anggota komunitas bisa terjadi. Jangan sampai penataan ruang kurang hati hati sehingga yang terjadi adalah isolasi antar anggota komunitas. Jika ini yang terjadi jangan harap akan terbentuk jaringan yang kuat karena ruang untuk interaksi sangat terbatas. Memang selama ini pengusaha real estate di beberapa daerah kurang memperhatikan masalah ini karena hanya ingin mengeruk untung yang besar. Oleh karena itu pemerintah harus secara tegas membuat aturan yang jelas dan mewajibkan agar setiap pemukiman harus ada tempat masyarakat bertemu. Melalui pertemuan semacam ini bisa terjadi pertukaran informasi dan kesepakatan bisnis.

Hubungan yang intensif seseorang dengan kelompok lain bisa menjadi sarana mobilitas sosial seseorang. Dari interaksi yang terus menerus dengan kelompok lain akan tumbuh kepercayaan dan jaringan yang luas. Melalui jaringan ini seseorang bisa mendapatkan informasi tentang pekerjaan yang lebih baik atau ditawarkan pekerjaan yang lebih baik. Misalnya, orang yang menjadi anggota kelompok pengajian akan membina relasi dengan orang lain yang mungkin akan memberi informasi tentang peluang mendapatkan pekerjaan yang menjanjikan gaji yang lebih tinggi. Jika orang tersebut terlalu terikat dengan komunitasnya ada kemungkinan kesempatan mobilitas sosial tidak terjadi karena dunia mereka hanya dibatasi oleh sekat primordialnya. Di sini pengambil kebijakan kadang perlu memfasilitasi kegiatan kelompok yang melibatkan orang dari berbagai latar belakang sosial agar terjadi kontak yang intensif. Xavier de Souza Briggs menyebut dua macam modal sosial yaitu: dukungan sosial (social support) dan modal sosial yang mengangkat harkat seseorang (leverage social capital) (Lang 1998).

Dukungan sosial yang dimaksud adalah semua bentuk bantuan dari orang lain agar kebutuhan sehari hari bisa terpenuhi. Bantuan tersebut meliputi peminjaman uang tanpa bunga dari tetangga

hingga bantuan menjaga anak ketika orang tua pergi untuk urusan lain. Modal sosial yang mengangkat harkat adalah kemampuan seseorang memanfaatkan jaringan untuk memperbaiki kehidupan ekonomi. Misalnya, seseorang memanfaatkan informasi tentang lowongan pekerjaan dari kenalan. Bentuk modal sosial yang pertama sangat terikat dengan komunitas lokal sedang bentuk modal sosial kedua lebih mengandalkan hubungan dengan kelompok sosial di luar komunitas mereka. Kadang ada kegiatan ekonomi yang kelihatan merugikan tapi sebenarnya kegiatan tersebut mempunyai peran merekatkan berbagai kelompok. Misalnya, lembaga kredit yang beroperasi di daerah pedesaan sering dilihat sebagai penetrasi kapitalisme yang merugikan masyarakat desa.

Namun dalam kenyataan lembaga ini sangat membantu penduduk desa yang tidak mempunyai akses di lembaga keuangan formal. Lembaga lembaga ini menjadi perantara antar perbankan dengan masyarakat desa atau perantara antara lembaga non-profit dengan masyarakat desa. Dengan kata lain lembaga kredit informal membangun jembatan untuk menghubungkan masyarakat pedesaan dengan dunia luar. Pengalaman selama ini tingkat kredit macet tidak terlalu banyak walaupun pinjaman tersebut tanpa agunan. Keberhasilan lembaga kredit pedesaan ini ditunjang oleh modal sosial yang kuat. Lembaga keuangan informal tersebut mengenal peminjamnya melalui jaringan yang telah mereka bangun selama bertahun tahun.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, maka salah satu kesimpulan dalam masalah yang dihadapi para pengambil keputusan adalah membangun modal sosial yang mendekatkan masyarakat dengan pemerintah secara psikologis. Kedekatan masyarakat dengan pemerintah merupakan syarat masyarakat mempunyai kepercayaan terhadap program pemerintah. Dominasi sebuah kelompok dalam negara dapat menyebabkan negara tidak berfungsi dengan baik karena tingkat partisipasi kelompok lain tidak maksimal. Keberhasilan pembangunan tergantung pada kapasitas komunitas

dan berfungsinya negara. Oleh karena itu perlu menjaga agar tingkat kepercayaan terhadap pemerintah tetap stabil. Kebijakan publik yang memperhatikan modal sosial dapat meningkatkan stabilitas kehidupan bertetangga dalam komunitas. Rumah tangga yang tinggal di lingkungan tetangga yang mempunyai tingkat modal sosial yang tinggi lebih stabil dibanding rumah tangga yang tinggal di lingkungan yang mempunyai modal sosial yang rendah. Di sisi kebijakan pemerintah tentang tata ruang akan sangat menentukan kualitas hubungan antar kelompok dan keberdayaan masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

- Ahli Dahlan M, 1992 "Menjabarkan Kualitas dan Martabat Manusia dan Masyarakat di dalam buku *membangun Martabat Manusia*, diedit oleh Sofian Effendi, Syafri Sairin, M. Alwi Dahlan, Yograkarta: Gadjah Mada University Press.
- Benda, Harry 1996 "The Patterns of Administrative Reforms in the Changing Year of Dutch Rule in Indonesia", *Journal of Asian Studies*, 25:589-605
- Ben Mboi 1990 "Indonesia Bagian Timur Isu Arah Pembangunan Dasawarsa 90-an" *Suara Pembaruan*.
- Biro Pusat Statistik, 1993. *Indikator Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta.
- _____ 1994 *Analisis Perkembangan Kesejahteraan Rumah Tangga di Indonesia: 1983-1991*, Jakarta:BPS.
- _____ 1994 *Nilai Tukar Jawa-Madura (1983 = 100)*, Jakarta: BPS.
- _____ 1994 *Laporan Hasil Sensus Pertanian, 1993*, Jakarta: BPS.
- _____ 1994 *Penduduk Miskin dan Desa Tertinggal Metodologi dan Analisis*, Jakarta: BPS.
- Blau, Peter M 1975 "Parameter of Social Structure" dalam Peter M. Blau, *Approaches to the Study of Social Structure*, New York: Free Press.

- Booth, Ann dan Peter McCawley 1981 "Indonesian Economy since the Mid-Sixties", dalam buku Ann Booth dan Peter McCawley, *The Indonesian Economy during the Soeharto Era*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Budiono Kusumohamidjojo 1993. "Pengantar pada Seminar Pendidikan Wawasan Kebangsaan" diadakan oleh Lembaga Pengkajian Strategi dan Pembangunan, Ciloto.
- Cernea, Micahel, M. 1986 "Social Structures of Sustained Development", paper presented in Combined Expert Group Meeting on Social Development Innovations and Third Training Seminar on Local Social Development, Nagoya, 20-29 October.
- Cole, H.S.D. et al 1975 *Models of Doom: A Critique of the Limits to Growth*, New York: Universe Books.
- Conyers, Diana 1982. *An Introduction to Social Planning in the Third World*, New York: John Willey and Sons.
- Djajadiningrat, Surna T. 1990 "Population and Development for a Sustainable Future", paper presented in the Seminar "World Without Border: Policy Options for Growth and Sustainability in East Asia and the Pacific, conducted by Society for International Development East Asia and Pacific Regional Conference, July 18-22, 1990, Jakarta, Yogyakarta, Bali.
- Dwiantini Joyodipuro Fergus dan Sugiharso, 1995. "Situasi dan Masalah Sumber Daya Manusia" dalam buku M. Arsyad Anwar et. al. (ed.) *Sumber Daya Teknologi dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia.
- P. Eko prasetyo, 2008, *peran usaha mikro kecil dan menengah (umkm) dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran*, akmenyka upy.vlume 2.
- Eaton, Joseph W. 1972 *Institution Building and Development: From Concepts to Application*, Beverly Hills, California: Sage Publications.

- Emerson, Donald K. 1976 *Indonesia's Elite: Political Culture and Cultural Politics*, Ithaca: Cornell University.
- Esman, Milton J. 1972 "The Elements of Institution Building", dalam buku Eaton (ed) *op.cit.*
- _____ 1986 "Methodologies for Planning and Managing Social Development". Paper presented in Combined Expert Group Meeting on Social Development Innovations and Training Seminar on Local Social Development, Nagoya.
- _____ 1986 *Management Dimension of Development: Prospectives and Strategis*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Faisal H. Basri dan Haris Munandar 1995 "Tinjauan Ekonomi Politik atas Lingkungan Bisnis Indonesia", Jakarta: Publikasi FE UI.
- Feith, Herbert 1979 "Repressive Developmentalist Regime in Asia: Old Strength New Vulnerabilities". Paper Delivered at the New York Conference of the World Order Model Project.
- Freire, Paulo, 1972 *Paedogogy of the Opressed*, New York: Penguin Books.
- _____ 1973 *Education for Critical Consciousness*, New York: Seabury Press.
- Friedmann, John 1993 *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Mass: Black Well Publisher.
- Friedman, John dan Mike Douglas 1995 "Agropolitan Development: Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia", dalam buku UNCRD, *op.cit.*, Nagoya: UNCRD.
- Fu-chen Lo dan Kamal Saleh 1975 "Growth Poles and Regional Policy in Open Dualistic Economies: Western Theoris And Asian Reality", UNCRD, *op.cit.*

- Ginanjar Kartasasmita, 1995 "Pengembangan Kemitraan Usaha: Dengan Tinjauan Khusus Mengenai Peranan Birokrasi". Makalah disampaikan pada Kongress III PERSADI, Jakarta.
- _____, 1995 "Pembangunan Menuju Bangsa yang Maju dan Mandiri: Sebuah Tinjauan Mengenai Berbagai Paradigma, Problematika, dan Peran Birokrasi dalam Pembangunan" Pidato Penerimaan Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Hadisumarto, Djoenaedi dan Gilbert B. Siegel 1976 "The Optimum Strategy Matrix and Indonesian Administrative Reforms" dalam buku Arne F. Leemans (ed.) *The Management of Change in Government*, (The Hague: Martinus Nijhoff).
- Hannig, Wolfgang 1986 *Towards A Blue Revolution: A Study on Socio-Economic-Aspects of Brackishwater Pond Cultivation in Java*, Bielefeld: University of Bielefeld.
- Horowitz, Irving Lewis 1973, "The World of Development" New York: Oxford University Press.
- Ibrahim Alfian, Tk. 1993 "Persepsi Mengenai Nasionalisme dalam Pembangunan pada Masyarakat Propinsi Aceh", Makalah dipresentasikan pada Seminar tentang Nasionalisme, dengan Tema Nasionalisme Indonesia menjelang Abad XX, diselenggarakan oleh Yayasan Bina Dharma, Salatiga.
- Islamy, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, 2007, Jakarta Bumi Aksara.
- Jackson, Karl D. 1978 "Bureaucratic Polity A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communications in Indonesia" dalam buku *Political Power and Communication in Indonesian*.
- Jackson, Karl D. dan Lucian Pye, 1978 *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley: University of California Press.

- Jazairy, Idriss, Mohinuddin Alamgir, Theresie Panuccio 1992 *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into its causes and consequences* New York: New York University Press.
- King, Dwight Y. 1982 "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, A Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic-Authoritarian Regime: What Differences does It Make" dalam buku Benedict Anderson dan Audrey Kahin, *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate* (Cornel, Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project)
- Korten, David C. 1980 "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach", *Public Administration Review*, Vol. 40, No.5, September–Oktober: 480-511.
- _____ 1981 *Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap*, Manila: Asian Institute of Management.
- Korten, David C dan Felipe B. Alfonso (eds) 1983 *Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press.
- Korten, David C 1984 "The Bureaucrats Can't Do it Alone", *Development Forum*, Maret, 1984.
- _____ 1984 "Preface", dalam buku David C. Korten dan Rudi Klaus (eds), *People Centered Development*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- _____ 1987 "Introduction: Community-Based Resource Management" dalam buku David C. Korten (ed), *Community Management: Asian Experience and Perspective*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- McClelland, David 1967 *The Achieving Society*, New York: The Free Press.

- MacDougal, John James 1986 "The Technocratic Model of Modernization: The Case of Indonesia's New Order", *Asian Society*, 16: II: 66-83.
- _____ 1961 *The Achieving Society*, Princeton: Von Nostrand.
- Mahfud, Moh MD 1993 "Perkembangan Politik Hukum" Disertasi Doktor, UGM.
- Maisyir Gutji 1991 "Beberapa Catatan tentang Pembangunan di Indonesia Timur". *Permasalahan Ekonomi*, no.364/th VII/1991.
- Mardikanto,Cs, 2012, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*, Alfabeta,Bandunhg
- Mas'oad Mohtar 1991 "Dilema-dilema Pembangunan Politik Indonesia: Sebuah Survey Persoalan". Pengantar Diskusi dalam Seminar Nasional VI Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP), di Widya Graha LIPI, Jakarta.
- McVey, Ruth 1982 "The Beambtenstaat" dalam buku Ben Anderson dan Audrey Kahin (eds), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contribution to the Debates*. Ithaca Southeast Asia Program.
- Misra, R.P. 1981 "The Changing Perception of Development" dalam buku R.P Misra dan Honjo, *Changing Perception of Development Problems*, Nagoya, Japon: Maruzen Asia.
- Mochtar Pabottingi, 1991 "Kebudayaan dan Politik: Sebuah Refleksi tentang Dilema dan Konvergensi", makalah dipresentasikan pada Seminar AIP dengan Tema "Dilema-Dilema Pembangunan Politik: Kini dan Masa Depan", Jakarta.
- Moeljarto Tjokrowinoto, 1991 "Masalah dan Kebijaksanaan Politik Dalam Negeri dalam Perspektif Pancasila", Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Nasional Jangka Panjang Kedua: Masalah dan Kebijaksanaan dalam Perspektif Pancasila, diselenggarakan oleh Sekretariat Team P-7, Jakarta.

- _____ 1993 "Sasaran Pendidikan Wawasan Kebangsaan", Makalah disampaikan pada Seminar Pendidikan Wawasan Kebangsaan yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian Strategi dan Pembangunan, Ciloto.
- _____ 1985 "Alternative Perencanaan Sosial Budaya Menuju Terwujudnya Manusia Indonesia Seutuhnya", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Mubyarto 1988 "Kebijaksanaan Nasional dan Pembangunan Pedesaan yang Berkelanjutan di DIY", *mimeo*.
- Moerdiono, 1990 *Sistem Politik Indonesia dalam Kehidupan Berbangsa serta Prospek dan Kendalanya di Masa Yang Akan Datang*, Jakarta: Sekretarian Negara RI.
- Olsen, Marvin E. and Donna J. Merwin 1977 "Toward a Methodology for Conducting Social Impact Assessments Using Quality of Social Life Indicators", dalam buku Kurt Finsterbusch dan C.P Wolf (eds), *Methodology of Social Impact Assessment*, New York: Mc Graw Hill Book Co.
- Orborne, David dan Ted Gaebler, 1993 *Reinventing Government: How Enterpreneurial Spirit is Transforming Public Sector*, New York: A Plume Book.
- _____ 1993 *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Group.
- Pikunas, Justing, 1976 *Human Development*, Tokyo: Mc Graw Hill Kogakusha.
- Riggs, Fred W 1964 *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Rondinelli, Denis A. 1983 *Development Projects as Policy Experimentation*, New York: Methuen.

- Sadli, M 1973 "Penerapan Teknologi dan Kesempatan Kerja: Pengalaman Indonesia", *Prisma*, No.3 Tahun II, Juni.
- Sjahrir 1992 *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia 1968-1992*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama..
- Sri Mulyani Indrawati, 1995 "Liberalisasi dan Pemerataan", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Pengentasan Kemiskinan, diselenggarakan oleh CIDES bekerjasama dengan P3PK-UGM, Yogyakarta.
- Surbakti, Ramlan, *Mamahami Ilmu Politik*, 2010, Jakarta, PT Gramedia Widiasarana Indonesia
- Sugandi, Yogi Suprayogi, 2011, *Administrasi Publik, Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*, Graha Ilmu, Jogjakarta
- Sugiyanto Soegiyoko 1975 "Growth Centered Development within the Framework of Prevailing Development Policies in Indonesia" dalam buku UNCRD, *op.cit.* UNCRD.
- Surjomihardjo, Abdurrachman, 1993 "Perkembangan Konsep Nasionalisme di Indonesia: Masa Pergerakan Nasional sampai Proklamasi Kemerdekaan" makalah dipresentasikan pada Seminar tentang Nasionalisme Indonesia Menjelang Abad XXI, Yayasan Bina Dharma, Salatiga.
- Taliziduhu Ndraha 1986 "Kemampuan Administratif Pemerintahan Desa dan Peranannya dalam Pembangunan Desa". Disertasi, Universitas Gadjah Mada.
- Todaro, Michael 1977 *Economic Development in the Third World*, New York: Longman.
- Umar Juoro, 1995 "Liberalisasi dan Pembangunan Ekonomi Rakyat", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Pengentasan Kemiskinan, diselenggarakan oleh CIDES bekerjasama dengan P3PK-UGM, Yogyakarta.

- Usmara,A (Editor),2003, Paradigma Baru Manajemen Sumber daya Manusia, Amara Books,Jogjakarta.
- Van Sant, Jerry *et.al* 1981 "Supporting Capacity Building in the Indonesian PDP: A Field Report", Jakarta (*mimeo*).
- Vidhayandika Moeljarto, 1995. "Is there Role for Conscientization in the Formal Education System: Achieving Human Resource Development through formal Education in Indonesia", London: LSE (*Mimeograph*).
- Yoedono, S.B. 1992 "Beberapa Segi Kehidupan Sosial Ekonomi di Masa Mendatang", makalah dipresentasikan pada Kajian Pedalaman Transformasi Struktur Budaya Masyarakat dalam PJPT II, Yogyakarta.
- Widodo,Joko,2005,Membangun Birokrasi berbasis Kinerja, Bayu Media,Publishing, Malang Jawa Timur.
- Wong Pohn Kam dan Ng Chee Yuen, 1992 *Human Resource Development and utilization in the Asia-Pasific: A Social Absorption Capacity Approach*, Singapura: Institute of Southeast Asia Studies.
- World Bank 1989 *Indonesia: Strategi for Growth and Structural Change*, Washington DC: World Bank.

Sumber-Sumber lain yang dipercaya

Makalah/Jurnal

- Suyanto, M. 2005. Artikel, Aplikasi IT untuk UKM Menghadapi Persaingan Global. Yogyakarta
- Sudaryanto dan Hanim,Anifatul. 2002. *Evaluasi kesiapan UKM Menyongsong Pasar Bebas Asean (AFTA): Analisis Perspektif dan Tinjauan Teoritis. Jurnal Ekonomi Akuntansi dan Manajemen*, Vol 1 No 2,

Prasetyo, P, Eko, 2002. *Pembangunan Sumber Daya Manusia dan Pembangunan Ekonomi Rakyat*. Topik Khusus, Program Pascasarjana, Unpad, Bandung. Desember 2002

Internet

Rusydi Syahra¹, *Modal sosial, Konsep dan Alikasi dalam* (<http://jmb.lipi.go.id/index.php/jmb/article/view/256/234>), diakses 1 agustus 2017



TENTANG PENULIS

Drs. Suaib, M.Si lahir pada 05 Agustus 1967 di Jeneponto sebagai salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan, Sejak usia 6 tahun mulai mendapatkan pendidikan di Sekolah Dasar Negeri Lembangloe dan tamat pada tahun 1980 kemudian lanjut Sekolah Menengah Tingkat Pertama di SMP Negeri Binamu tamat tahun 1983, pada tahun 1986 telah menyelesaikan pendidikan di SMEA Negeri Jeneponto kemudian melanjutkan pendidikan ditingkat perguruan tinggi S1 di Universitas "45" Ujung Pandang pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Sosiologi pada tahun 1991 telah menyelesaikan studi tersebut. Sejalan dengan pengembangan ilmu pengetahuan maka pada tahun 1999 melanjutkan pendidikan pada Program Pascasarjana S2 di IIP kerjasama UNB Jakarta dan selesai tahun 2003 di Program Study Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Sumber Daya.



Awal mengembangkan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh selama ini adalah bekerja di Perusahaan Coca Cola Indonesia wilayah Indonesia bagian Timur dari tahun 1990 sampai dengan 1992 dan sejalan dengan itu berkesempatan bekerja di perusahaan Nasional di Tangerang sejak tahun 1992 sampai 1995, mendapatkan kesempatan

diterima bekerja di Perusahaan Asing PT. Hangkok Ceramik perusahaan Korea di Tangerang sejak tahun 1995 sampai dgn tahun 1997.

Mengawali karier di Lembaga pemerintahan yaitu pada tanggal 1 Maret 1997 sebagai Pegawai Negeri Sipil pada Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Departemen Dalam Negeri yang berubah nama menjadi IPDN hingga sekarang.

Tugas tambahan yang pernah dilaksanakan adalah mulai dari Kasubag Pemberdayaan Tenaga Edukatif IIP, Kepala Bidang Administrasi Umum dan Keuangan pada Program Pascasarjana IPDN Kemendagri. Sejak tahun 2012 sampai sekarang telah beralih fungsi dari struktural ke fungsional dosen IPDN dengan karier tugas tambahan sejak tahun 2015–2016 sebagai Pembantu Direktur Bidang Akademik IPDN Kampus Sulsel, pada tahun 2016-2019 Wakil Direktur Bidang Keprajaan IPDN Kampus Sulsel lanjut pada tahun 2019-2023 Wakil Direktur Bidang Administrasi IPDN Kampus Sulsel dan terakhir saat ini Kepala Unit Budidaya IPDN Kampus Sulsel.




PEMBANGUNAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Buku ini tersusun dalam lima bab yang didalamnya memuat beberapa muatan materi antara lain, Konsep-konsep Pembangunan dan Pemberdayaan, kemudian berturut turut membahas betapa pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dijelaskan bahwa pembangunan sangat membutuhkan peran serta masyarakat baik sebagai obyek maupun sebagai subyek pembangunan, akan tetapi tentu saja, apa yang bisa dikerjakan oleh masyarakat sendiri maka sebaiknya merekalah yang mengerjakannya, karena dia yang paling tahu apa yang harus dilakukan dan apa yang dibutuhkan didalam lingkungan masyarakat itu sendiri.

Bahwa Proses Pemberdayaan yang dimaksudkan hendaknya dimulai dari adanya “desire” atau keinginan dan komitmen serta saling kepercayaan, atau dengan kata lain “Trust” (kepercayaan) yang membentuk adanya saling percaya satu sama lain (*Confident*) sehingga akhirnya diharapkan melahirkan partisipasi yang didukung oleh lingkungan yang kondusif (*Credibility*), yang tentu saja kesemuanya harus diikuti oleh langkah evaluatif (*accountability*) dan langkah komunikatif (*Communication*) yang terbuka antar semua stakeholders yang terlibat.

Apa yang digambarkan diatas adalah bagian dari uraian-uraian dalam kajian buku literatur ini, kemudian pada paruh akhir (Bab V) kajian buku ini, tidak lupa melengkapi pemahaman tentang modal sosial yang dapat memberikan kontribusi keberdayaan masyarakat sehingga benar-benar pemerintah dapat mengaktualisasikan semua program pemberdayaan sebagai salah satu fungsi pemerintah yang harus dijalankan dengan baik.



 Penerbit Adab
 @penerbitadab
 www.PenerbitAdab.id

Pabean Udik - Indramayu - Jawa Barat
Telp. 081221151025 | penerbitadab@gmail.com

SOSIAL

ISBN 978-623-497-911-4



9 786234 979114