

MASYARAKAT, WILAYAH, DAN PEMBANGUNAN



Konsep pengembangan wilayah senantiasa diarahkan sebagai alat untuk mewujudkan integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Relevansinya dengan pemekaran daerah adalah bahwa, pemekaran daerah dengan segala tuntutan dan dinamikanya tetap berada dalam bingkai NKRI. Dalam konteks wilayah, pemekaran daerah dapat dimaknai sebagai suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah. Pembagian wilayah tersebut dilakukan dengan kriteria-kriteria tertentu. Fenomena maraknya pemekaran daerah merupakan konsekuensi dari dinamika politik lokal yang bermuara pada keinginan masyarakat untuk mengembangkan potensi sumber daya lokal secara mandiri. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Schoburgh (2009:12) bahwa: *Positive trends in the transformation of local governance through fragmentation*. Merujuk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemekaran daerah (antara lain PP.129/2000 jo PP.78/2007), dapat disimpulkan bahwa dalam tataran normatif, tujuan pemekaran daerah secara umum adalah untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah. Dengan kata lain, pemekaran daerah dalam hal ini dapat dipandang sebagai upaya pengembangan organisasi untuk menghadapi berbagai tantangan zaman dan tuntutan global, sehingga diharapkan dapat dapat menyesuaikan diri dengan melakukan perubahan-perubahan berencana yang selanjutnya dapat menjamin optimalisasi dan efektifitas pelaksanaan fungsi pemerintahan. Untuk itu, pemekaran daerah dalam kerangka pengembangan organisasi penting untuk mengkaji restrukturisasi terhadap pemerintahan daerah yang seharusnya dilakukan untuk mencapai tujuan yang dicita-citakannya, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pemekaran daerah dilakukan atas dasar kemampuan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun apabila pemerintah daerah hasil pemekaran tersebut tidak mampu melaksanakan otonomi daerah yang diberikan, maka pemerintah dapat menghapus ataupun menggabungkan dengan daerah lain. Penilaian mampu dan tidak mampu tersebut didasarkan atas evaluasi terlebih dahulu. Dimana evaluasi pemekaran daerah itu sendiri dilakukan untuk menilai pencapaian tujuan pemekaran daerah. Apakah daerah yang dimekarkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau bahkan sebaliknya.

MASYARAKAT, WILAYAH, DAN PEMBANGUNAN

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

MASYARAKAT, WILAYAH, DAN PEMBANGUNAN

Dr. Rahman Mulyawan



MASYARAKAT, WILAYAH, DAN PEMBANGUNAN

Dr. Rahman Mulyawan

Hak Cipta © Dr. Rahman Mulyawan, 2016
Hak cipta dilindungi undang-undang
All rights reserved

Editor:

Wawan Gunawan

Desain Cover:

Endhaven Designroom

Penata Letak:

Eri Ambardi A.

ISBN 978-602-6308-35-1

Cetakan I, September 2016

Diterbitkan oleh:



Hak cipta di lindungi Undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun secara elektronik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar • vii

BAB I PENDAHULUAN • 1

BAB II KONSEP PEMEKARAN DAERAH • 11

- 2.1. Perspektif Teoritis Pemekaran Daerah • 19
- 2.2. Dinamika Kebijakan Pemekaran Daerah • 24
- 2.3. Substansi Kebijakan Pemekaran Daerah • 29

BAB III KESEJAHTERAAN MASYARAKAT SEBAGAI
PARAMETER PENCAPAIAN TUJUAN
KEBIJAKAN PEMEKARAN DAERAH • 37

- 3.1. Indikator Kesejahteraan Bidang ekonomi • 42
- 3.2. Indikator Kesejahteraan Bidang Sosial
(non ekonomi) • 43

BAB IV PEMBERDAYAAN MASYARAKAT • 45

- 4.1. Konsep Pemberdayaan • 64
- 4.2. Konsep Pemberdayaan Masyarakat • 66

BAB V	PEMBERDAYAAN DAN PARTISIPASI • 93
5.1.	Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat • 96
5.2.	Pemberdayaan Masyarakat Melalui Penciptaan Suasana Kondusif • 99
5.3.	Pemberdayaan Masyarakat Melalui Penguatan Kapasitas • 104
5.4.	Pemberdayaan Masyarakat Melalui Perlindungan • 108
BAB VI	PENDAPATAN MASYARAKAT SEBAGAI INDIKATOR PEMBERDAYAAN • 117
6.1.	Konsep Pendapatan Masyarakat • 117
6.2.	Dimensi Pendapatan Masyarakat • 119
BAB VII	KEMISKINAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN • 141
7.1.	Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan • 153
7.2.	Dimensi Perencanaan • 165
7.3.	Dimensi Pelaksanaan • 166
7.4.	Dimensi Pemanfaatan dan Pemeliharaan • 167
7.5.	Dimensi Evaluasi • 168
BAB VIII	EVALUASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT • 169
	Daftar Pustaka • 175

KATA PENGANTAR

CUKUP menarik apa yang dikemukakan oleh Koentjaraningrat dalam tulisannya yang berjudul *Apakah Artinya Partisipasi Rakyat dalam Pembangunan?* Kalau saya lihat Prof Koentjaraningrat mempersoalkan partisipasi rakyat dalam pembangunan dengan titik berat di tingkat desa. Menurut beliau ada dua tipe partisipasi: (1) partisipasi dalam aktivitas-aktivitas bersama dalam proyek-proyek pembangunan yang khusus; (2) partisipasi sebagai individu di luar aktivitas-aktivitas bersama dalam pembangunan.

Partisipasi untuk tipe yang pertama bersifat fisik, seperti kerja bakti kalau ada pembangunan jembatan atau membangun rumah ibadah. Bentuk kerjasamanya sangat terlihat sebab sesama rakyat berkumpul dan bekerja bersama-sama. Sedangkan tipe partisipasi untuk tipe yang kedua adalah kerja sama yang dilakukan oleh rakyat yang tidak bersifat fisik, seperti ikut serta program Keluarga Berencana.

Menurut persepsi saya, partisipasi sebagaimana yang dikatakan oleh Koentjaraningrat sama artinya dengan keikutsertaan rakyat dalam proses pembangunan, baik pembangunan fisik maupun non fisik. Pendek kata, pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah harus melibatkan peran rakyat sebab pembangunan itu sebenarnya dirancang untuk kepentingan rakyat seluruhnya.

Oleh karenanya aparat pemerintah sudah seharusnya mengajak rakyat untuk bersama-sama melakukan proses pembangunan. Mengajaknya dengan cara pendekatan kemanusiaan alias persuasif, tidak dengan pemaksaan apalagi dengan kekerasan. Jika cara kekerasan dilakukan maka bisa saja rakyat melakukan perlawanan sebagaimana kasus Koja Berdarah di Jakarta Utara, dimana rakyat secara bersama-sama melakukan perlawanan terhadap aparat pemerintah daerah, dalam hal ini satuan polisi pamong praja. Padahal, satpol PP sedang menjalankan tugas program pembangunan.

Pertanyaan saya adalah, partisipasi rakyat yang mana dan yang bagaimana yang dibutuhkan oleh pembangunan itu? Lalu bagaimana cara mengelola partisipasi itu agar ada manfaatnya bagi pembangunan?

Dalam praktek, sering kita mendengar atau menonton berita, bahkan ada juga yang menyaksikan, bahwa rakyat sering dicatut untuk kepentingan kelompok tertentu. Tiba-tiba suka ada kelompok yang mengatasnamakan rakyat sedangkan rakyatnya sendiri tidak tahu apa-apa.

Kemudian, dalam praktek juga, kata partisipasi sering digunakan untuk pugutan-pungutan, seperti dalam kata “dana partisipasi”. Menurut saya, kata partisipasi juga sering disalah gunakan oleh oknum atau kelompok tertentu.

Jadi kelihatannya, dalam praktek, tidak nyambung antara kata pembangunan dengan kata rakyat atau partisipasi, seolah-olah pembangunan yang pembangunan, rakyat ya rakyat, partisipasi ya partisipasi. Padahal, rakyat dan partisipasi merupakan bagian terpenting dari sukses atau tidaknya sebuah program pembangunan.

Sebagaimana menurut Koentjaraningrat, baik partisipasi dalam aktivitas bersama dalam proyek pembangunan dan partisipasi sebagai individu sama-sama menuju kepada perbaikan hidup bersama. Kalau begitu, menurut saya, partisipasi itu hampir sama

juga dengan gotong royong, baik dalam skala pembangunan atau dalam sifatnya yang individual. Semuanya itu membutuhkan gotong royong agar cita-cita individu dan cita-cita pembangunan sama-sama bisa dicapai.

Oleh karenanya, menurut pendapat saya, pemerintah dan rakyat harus sama-sama bergotong royong, satu sama lain harus mau melaksanakan hak dan kewajibannya. Sebab rakyat tidak bisa hidup dan memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri-sendiri, butuh bergotong royong dengan orang lain, begitu juga dengan pemerintah, pemerintah tidak mungkin bisa melakukan program pembangunan tanpa didukung oleh rakyat.

Masalahnya sekarang adalah, antara rakyat dan pembangunan tidak pernah bertemu. Rakyat selalu harus berpartisipasi bagi program pemerintah tapi pemerintah seolah-olah tidak pernah berpartisipasi bagi rakyat. Ini namanya berat sebelah. Seharusnya, baik pemerintah atau pun rakyat, harus secara bersama-sama berpartisipasi agar baik pemerintah atau pun rakyat bisa mencapai cita-citanya. Yang saya lihat dalam kenyataan, antara cita-cita pemerintah dengan cita-cita rakyat tidak menemukan titik temu.



PENDAHULUAN

ANALISIS tentang wilayah atau daerah belum banyak ditemukan di dalam literatur-literatur Ilmu Sosial sehingga di ditemukan sedikit kesulitan di dalam merumuskan konsep-konsep teoritik tentang daerah. Kemudian antara sebutan daerah dan wilayah tidak berhasil ditemukan adanya perbedaan, bahkan kedua sebutan ini sering dipertukarkan di dalam pemakaian sehari-hari. Beberapa ahli mendefinisikan wilayah sangat berbeda satu sama lain karena kepentingan dan latar belakang yang berbeda pula.

Menurut Harmantyo (2007:18), istilah wilayah memiliki dua pengertian yang berbeda yaitu:

“Pertama, wilayah sebagai tujuan disebut sebagai wilayah obyektif dan ke dua, wilayah sebagai sarana untuk mencapai tujuan disebut sebagai wilayah subyektif. Lebih lanjut, wilayah dapat dibedakan dalam dua kelompok yaitu wilayah formal (formal region) dan wilayah fungsional (functional atau nodal region)”.

Dalam menganalisis wilayah, Nugroho,dkk (2003), membagi wilayah ke dalam tiga tipe, yaitu:

- (1) Wilayah fungsional;
adanya saling berinteraksi antar komponen-komponen di dalam dan diluar wilayahnya, wujud wilayah sering dinamakan

wilayah nodal yang didasari susunan (sistem) yang berhirarki dari suatu hubungan di antara simpul-simpul perdagangan,

- (2) Wilayah homogen; maksudnya adanya relatif kemiripan relatif dalam wilayah,
- (3) Wilayah administratif; maksudnya wilayah ini dibentuk untuk kepentingan wilayah pengelolaan atau organisasi oleh pemerintah maupun pihak-pihak lain.

Sementara itu, dari berbagai kajian studi literatur, Oktavilia (2008:18-19), mengemukakan bahwa, terdapat enam Konsep Wilayah, yaitu:

- (1) Wilayah klasik, yaitu wilayah sebagai unit geografis dengan batas-batas spesifik dimana komponen-komponen dari wilayah tersebut satu sama lain saling berinteraksi secara fungsional;
- (2) Wilayah homogen, yaitu wilayah yang dibatasi berdasarkan pada kenyataan bahwa faktor-faktor dominan pada wilayah tersebut bersifat homogen;
- (3) Wilayah nodal, menekankan perbedaan dua komponen-komponen wilayah yang terpisah berdasarkan fungsinya. konsep wilayah nodal diumpamakan sebagai suatu “sel hidup” yang mempunyai inti dan plasma. Inti adalah pusat-pusat pelayanan/pemukiman, sedangkan plasma adalah daerah belakang (hinterland);
- (4) Wilayah sebagai sistem, dilandasi atas pemikiran bahwa komponen-komponen di suatu wilayah memiliki keterkaitan dan ketergantungan satu sama lain dan tidak terpisahkan;
- (5) Wilayah perencanaan adalah wilayah yang dibatasi berdasarkan kenyataan terdapatnya sifat-sifat tertentu pada wilayah baik

akibat sifat alamiah maupun non alamiah sehingga perlu perencanaan secara integral;

- (6) Wilayah administratif-politis, berdasarkan pada suatu kenyataan bahwa wilayah berada dalam satu kesatuan politis yang umumnya dipimpin oleh suatu sistem birokrasi atau sistem kelembagaan dengan otonomi tertentu. Sering pula wilayah administratif ini sebagai wilayah otonomi. Artinya suatu wilayah yang mempunyai suatu otoritas melakukan keputusan dan kebijaksanaan sendiri-sendiri dalam pengelolaan sumberdaya di dalamnya.

Berkaitan dengan konsep otonomidaerah, menurut Ndraha (2003:176) suatu daerah dikatakan otonom setelah melaksanakan otonomi daerah jika secara nyata “daerah” itu telah menjadi:

- (1) Satuan masyarakat hukum yang meliputi posisi daerah dan masyarakatnya sebagai *rechtpersoon*, subyek hukum dan faktor perbuatan hukum yang harus diakui, dihormati, dilindungi dalam kerangka demokratisasi;
- (2) Daerah sebagai satuan ekonomi publik yang mengelola *public goods* dengan sistem ekonomi yang sesuai dengan isi urusan rumah tangga daerah;
- (3) Daerah sebagai lingkungan budaya yang mempunyai sistem nilai, identitas, sejarah, tradisi dan adat-istiadat yang bersifat *uniqueness* dan heterogen;
- (4) Daerah sebagai *lebensraum* yakni sebagai suatu ruang yang hidup, bukan ruang mati sehingga mempunyai kewajiban pelestarian alam, *natura resources decreasing index*, *human development index*, melalui kebijakan pendekatan regional, kontinum desa-kota dan dalam suasana kebersamaan antara stakeholders pemerintahan daerah yaitu masyarakat, pemerintah dan swasta;

- (5) Daerah sebagai subsistem politik nasional yaitu sebagai suatu bagian kecil dari system NKRI sehingga dikembangkan *community development*, *national integrity*, *Bhineka Tunggal Ika*, *nation building*, *good statal governance*, serta pemerataan keadilan dan kesejahteraanke seluruh rakyat.

Berkaitan dengan pengertian dan pengelompokan wilayah ini, maka implementasi otonomi dan pemekaran daerah cenderung merupakan tipe pengelompokan wilayah administratif. Hal ini antara lain dapat dilihat dari pendefinisian daerah, menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal (1) poin (6), sebagai berikut:

“Daerah otonom, selanjutnya disebut “daerah” adalah, kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Penetapan wilayah administratif atau formal relatif lebih mudah karena pada umumnya didasarkan pada batas yang sudah ada yaitu batas administrasi. Pembentukan provinsi baru misalnya, berdasarkan kebijakan tentang Pemekaran Daerah (PP No.129 Th. 2000 jo. PP No. 78 Th.2007) apabila beberapa kabupaten memiliki kesepakatan yang sama sudah cukup untuk menarik batas wilayahnya. Demikian pula halnya untuk kabupaten baru.

Berbicara tentang pemekaran daerah, tentunya erat kaitannya dengan konsep pengembangan wilayah. Bagaimanapun juga kebijakan pemekaran daerah didudukkan pada suatu wilayah (ruang dan waktu tetentu). Menurut Oktavilia (2008:15), “konsep pengembangan wilayah bermula dari konsep atau teori lokasi yang bermula dari Von Thunen, yang intinya adalah konsentrasi aktivitas ekonomi akan terjadi pada lokasi tertentu karena adanya proses *economies of scale*”.

Dalam konteks ini, pengembangan wilayah dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan pertumbuhan dan ketimpangan antar wilayah. Tujuan dari pengembangan wilayah ini adalah pembangunan pada sektor-sektor utama pada lokasi-lokasi tertentu, sehingga akan menyebarkan kemajuan ke seluruh wilayah.

Sejalan dengan itu, dalam konsep pengembangan wilayah, keberadaan wilayah baru (daerah pemekaran) ini dimaksudkan untuk menciptakan pusat pelayanan dan pusat pertumbuhan yang lebih dekat dan lebih mudah diakses oleh masyarakat, serta menjadi daya tarik dalam suatu wilayah tertentu. Dalam suatu usaha pemekaran wilayah akan diciptakan ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Menurut Khairullah dan Cahyadin (2006:265), ruang publik baru ini akan mempengaruhi aktivitas orang atau masyarakat setempat. Mereka merasa diuntungkan dalam memperoleh pelayanan dari pusat pemerintahan baru disebabkan jarak pergerakan berubah.

Sementara itu, berdasarkan pemahaman teoritis dan pengalaman empiris, maka secara konseptual pengertian pengembangan wilayah sebagaimana dirumuskan Akil (2007:3) adalah:

“rangkaiannya upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antar kawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah NKRI”.

Konsep pengembangan wilayah senantiasa diarahkan sebagai alat untuk mewujudkan integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Relevansinya dengan pemekaran daerah adalah

bahwa, pemekaran daerah dengan segala tuntutan dan dinamikanya tetap berada dalam bingkai NKRI.

Dari beberapa uraian di atas, dalam konteks wilayah, pemekaran daerah dapat dimaknai sebagai suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah. Pembagian wilayah tersebut dilakukan dengan kriteria-kriteria tertentu. Terkait dengan kriteria ini, Smith (1985:63) menjelaskan:

- The choice of criteria for delimiting governmental area depend upon both the form decentralization chosen and the functions to be performed by subnational institutions. At the level of local government, prominence may given to the definition of communities;
- Social geography rather than government function then creates political boundaries, though it may be necessary to define a hierarchy of communities corresponding to the different scale operations demanded by different function;
- Hence, the efficiency principle by means of which areas are defined according to assumptions about the scale of operations necessary for optimum performance;
- Managerial, when areas are defined according to the management structure of the decentralized organization;
- Technical, where optimum area for a government function is determined by the landscape or economy;
- Social, when area define themselves regardless of administrative rationality.

Pernyataan Smith tersebut menjelaskan bahwa, kriteria pembatasan atau pembagian daerah pemerintahan tersebut tergantung pada jenis desentralisasi yang dipilih dan fungsi yang dijalankan oleh institusi subnasional. Dalam kaitan itu, pembagian daerah

pemerintahan tersebut dapat dilihat atas dasar pendekatan Fungsional (functions), komunitas (community), efisiensi (efficiency), manajerial (managerial), teknis (technical), dan sosial (social).

Mengembangkan kriteria pembagian daerah seperti yang disampaikan oleh Smith di atas, Campo dan Sundaram (2001:164) kemudian menginventarisir pendekatan pembagian daerah beserta kriteria pokok masing-masing pendekatan tersebut, seperti tertera pada tabel 2.1.

Tabel 2.1
Approaches to Dividing Geographic Territory

Approach	Key Feature
(1) Functional	Matches area to function
(2) Communities	Gives primary consideration to social geography
(3) Efficiency	Consider performance
(4) Managerial	Consider management capacity of government organization
(5) Technical	Consider the landscape or economy of the country– climate, topography, soil conditions, etc.
(6) Social	Considers the natural formation of inhabitants in geographic areas.
Source: B.C. Smith, Decentralization : The Territorial Dimensions of the State, 1985:63; Campo & Sundaram, 2001 : 164; Table 5.1	

Masing-masing pendekatan dalam pembagian daerah tersebut dijelaskan, sebagai berikut:

(1) Pendekatan Fungsional (The Functional Approach)

Pendekatan ini membagi daerah atas dasar fungsi-fungsi tertentu yang akan dijalankan oleh pemerintah.

(2) Pendekatan Komunitas (Community Approach)

Pembatasan daerah pemerintahan atas dasar keberadaan komunitas tertentu dengan segala perilaku dan sikap dan aktivitas yang sudah berlaku umum. Aplikasinya meliputi dua elemen

penting yaitu, (i) Adanya ruang distribusi penduduk ke dalam koloni tertentu seperti desa, kota kecil, kota sedang, dan kotra metropolitan.(ii) Pembagian Pola aktivitas penduduk, di bidang-bidang tertentu. Misalnya mobilitas, transaksi ekonomi, dan lain sebagainya.

(3) Pendekatan Efisiensi (Efficiency Approach)

Pembagaan daerah atas dasar tingkat efisiensi pemenuhan layanan kepada penduduk.

(4) Pendekatan Manajemen (Management Approach)

Pembagian daerah atas dasar span of control dan kapasitas pemerintah pusat dalam mengelola urusannya.

(5) Pendekatan Teknis (Technical Approach)

Pembagian daerah didasarkan atas pertimbangan kondisi alamiah dan fisik suatu wilayah. Apakah wilayah pegunungan, hutan, dan sebagainya.

(6) Pendekatan Sosial (Social Approach)

Pembagian struktur wilayah pemerintahan yang didasarkan pada pertimbangan adanya perbedaan lingkungan sosial, akar historis, etnis, bahasa dalam wilayah atau komunitas tertentu. (Campo dan Sundaram, 2001:164-168)

Pembahasan pembagian daerah (wilayah pemerintahan) sebagaimana diungkapkan oleh Smith maupun Campo dan Sundaram tersebut di atas didudukkan dalam konteks pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan itu, menurut Hoessein (1993:14):

“... desentralisasi mengandung dua pengertian. Pertama, desentralisasi dapat mengandung arti pembentukan daerah otonom baru dan penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Kedua, desentralisasi dapat pula diartikan penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat”

Lebih lanjut, Hoessein (2002:4) menyatakan bahwa:

“Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Sedangkan aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom”.

Sementara itu, Smith (1985:8), berpandangan bahwa: “... that decentralization involves one or more division of state’s territory. Decentralization requires the delimitation of areas. Decentralization involve sthe delegation of authority. Hal ini erat kaitannya dengan konsep pembentukan daerah, yang salah satu mekanismenya adalah melalui pemekaran daerah.

Terhadap pendapat Smith di atas, Gadjong (2007:84), menjelaskan bahwa:

“desentraliasasi yang dimaknai sebagai pendelegasian kekuasaan dari tingkat tertinggi ke tingkat yang lebih rendah dalam hirarki teritorial mencakup dua elemen, yaitu: (1) syarat pembatasan wilayah (the delimitation of areas) karena adanya pembagian-pembagian teritorial negara (... that decentralization involves one or more division of state’s territory) yang mengandung pengertian adanya proses pendahuluan berupa pembentukan daerah otonom; dan (2) syarat penyerahan wewenang (the delegation of authority).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa desentralisasi menciptakan local self government dan pemekaran daerah merupakan konsekuensi logis dari implementasi kebijakan desentralisasi melalui pemberian otonomi yang luas kepada daerah.



**KONSEP
PEMEKARAN DAERAH**

SEJATINYA, pembentukan daerah otonom dapat berupa: (i) penggabungan beberapa daerah/bagian daerah yang bersandingan atau (ii) pemekaran dari suatu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Namun di Indonesia, sejak pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan diberlakukannya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, implementasi pembentukan daerah otonom hanya melalui mekanisme pemekaran daerah, belum ada penghapusan apalagi penggabungan daerah.

Muchlis Hamdi, dkk (2008:18) menyebutkan bahwa, “restrukturisasi atau penataan daerah salah satunya dapat melalui pemekaran (fragmentation), yaitu pemecahan dari satu pemerintahan daerah menjadi dua atau lebih pemerintahan daerah”. Dalam PP No.78 Tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Penghapusan Daerah, Pasal 2 ayat (3) dan (4) disebutkan pengertian pemekaran daerah adalah:

- (1) Pemekaran dari satu Provinsi menjadi dua Provinsi atau lebih;
- (2) Pemekaran dari satu Kabupaten/Kota menjadi dua Kabupaten/Kota atau lebih.

Menyimak kenyataan yang berkembang dalam masyarakat dewasa ini, yang dimaksud dengan pemekaran daerah adalah pemi-

sahan suatu wilayah dari suatu daerah otonom lama untuk membentuk suatu daerah otonom baru.

Fenomena maraknya pemekaran daerah merupakan konsekuensi dari dinamika politik lokal yang bermuara pada keinginan masyarakat untuk mengembangkan potensi sumber daya lokal secara mandiri. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Schoburgh (2009:12) bahwa, “Positive trends in the transformation of local governance through fragmentation”. Dewasa ini terdapat kecenderungan melakukan transformasi pemerintahan daerah melalui kebijakan pemekaran (fragmentation).

Esensi pemekaran daerah adalah untuk memperpendek rentang kendali (span of control) antara pengambil kebijakan dengan masyarakat dan juga untuk menciptakan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik. Dalam makna yang sama, Dwiyanto (2009:65) menegaskan bahwa:

“pembentukan daerah otonom baru melalui pemekaran sebenarnya memiliki justifikasi teoritik yang kuat yaitu untuk mendekatkan kekuasaan dengan warganya di daerah. Jarak yang jauh membuat pelayanan publik tidak mudah dijangkau oleh warganya”.

Merujuk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemekaran daerah (antara lain PP.129/2000 jo PP.78/2007), dapat disimpulkan bahwa dalam tataran normatif, tujuan pemekaran daerah secara umum adalah untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

Konsekuensi dari pemekaran daerah secara praktis akan terjadi perubahan struktur organisasi pemerintahan, perubahan luas wilayah dan perubahan jumlah penduduk. Perubahan ini akan berimplikasi terhadap perubahan lain yang lebih esensial, khususnya dalam upaya pemberian pelayanan kepada masyarakat. Mengutip Leeman, Schoburgh (2009:12) mengatakan bahwa:

“whether a government wishes to fundamentally reform its system of decentralization, it tends to give primary attention to its overall structure, fitting other aspects such as allocation of powers and functions, size and boundaries of local government units into that structure.”

Dalam pandangan Schoburgh, untuk memenuhi harapan suatu pemerintahan dalam rangka penataan sistem desentralisasi secara fundamental, terdapat kecenderungan untuk memberikan perhatian mendasar terkait dengan strukturnya secara keseluruhan, dan penyusunan aspek-aspek lain seperti pengalokasian kekuasaan dan fungsi, ukuran (besaran organisasi) dan batasan unit-unit pemerintahan daerah dalam struktur tersebut.

Dengan kata lain, pemekaran daerah dalam hal ini dapat dipandang sebagai upaya pengembangan organisasi untuk menghadapi berbagai tantangan zaman dan tuntutan global. Organisasinya diharapkan dapat menyesuaikan diri dengan melakukan perubahan-perubahan berencana yang selanjutnya dapat menjamin optimalisasi dan efektifitas pelaksanaan fungsi pemerintahan. Untuk itu, pemekaran daerah dalam kerangka pengembangan organisasi penting untuk mengkaji restrukturisasi terhadap pemerintahan daerah yang seharusnya dilakukan untuk mencapai tujuan yang dicita-citakannya, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam sudut pandang yang hampir sama, yaitu mengenai Penataan struktur organisasi pemerintahan daerah dalam kerangka

pemekaran daerah dijelaskan lengkap oleh Slack, (2003:5) dalam bukunya *Models of Government Structure at the Local Level*, bahwa:

“In terms of economic theory, the major role assigned to regional or local governments is to provide goods and services within a particular geographic area to residents who are willing to pay for them. According to this theory, the main objective in designing the optimal government structure is to maximize the welfare of individuals. The welfare of individuals is assumed to depend, at least in part, on the satisfaction they receive from local public goods and services. The optimal level of government is that which provides the desired level of local public goods and services at the least cost. Within this general framework, several criteria can be used to design government structure: subsidiarity and local responsiveness, economies of scale, externalities, equity, access and accountability”.

Dari pendapat di atas dapat diketahui bahwa, pandangan teori ekonomi menghendaki adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah yang lebih tinggi (pemerintah pusat) kepada pemerintah daerah. Menurut teori ini, tujuan utama desain struktur organisasi pemerintah daerah yang optimal adalah agar upaya peningkatan kesejahteraan secara individu menjadi maksimal. Kesejahteraan tersebut dimaksudkan pada sejauhmana kepuasan mereka terhadap produk (barang dan jasa) pelayanan publik yang mereka peroleh.

Dalam kerangka kerja inilah terdapat beberapa kriteria yang digunakan untuk mendesain struktur organisasi pemerintahan, yaitu: (i) prinsip subsidiaritas dan responsif, (ii) skala ekonomi, (iii) eksternalitas, (iv) keadilan, serta (v) akses dan akuntabilitas.

Lebih lanjut dijelaskan Slack (2003:10) bahwa:

“The optimal design of government structure depends on which criteria are to be satisfied. Three criteria (economies of scale, externalities, and equity) lend themselves to large government units over an entire metropolitan area; other criteria (subsidiarity and local responsiveness and access and accountability) point towards smaller government units”

Dari pendapat di atas dapat dijelaskan bahwa, desain struktur organisasi yang optimal tergantung pada kriteria mana yang digunakan. Tiga kriteria (Skala ekonomi, eksternalitas, dan keadilan) cenderung menghendaki adanya organisasi pemerintahan yang besar untuk menaungi keseluruhan daerah kewenangannya, dengan kata lain kurang mendukung adanya pemekaran. Sebaliknya, kriteria lainnya (prinsip subsidiaritas dan responsif, serta akses dan akuntabilitas) menghendaki adanya pembagian unit-unit organisasi pemerintahan yang lebih kecil, untuk memastikan pelayanan diberikan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masing-masing daerah. Dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa, kriteria ini cenderung mendukung adanya pemekaran.

Kriteria prinsip subsidiaritas dan responsif (Subsidiarity principle and local responsiveness) dijelaskan oleh Slack (2003:5-6) sebagai berikut:

“The efficient provision of services requires that decision-making be carried out by the level of government that is closest to the individual citizen. This is known as the “subsidiarity principle” Public choice theory argues that small-scale, fragmented local governments have special advantages for local democracy because they maintain a quasi-market. The proliferation of small government units in a metropolitan area results in competition among them. Tiebout, for example, suggested that people «vote with their feet, meaning that they move to the jurisdiction with

the tax and expenditure package that most closely resembles what they want”.

Kriteria subsidiaritas dan responsif memandang bahwa pelayanan publik yang efisien itu membutuhkan pengambilan keputusan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang paling dekat dengan individu sebagai penerima layanan. Dalam teori pilihan publik, keberadaan daerah pemekaran membawa manfaat khusus bagi demokrasi lokal dan kompetisi yang sangat sesuai dengan keinginan mereka.

Sedangkan kriteria akses dan akuntabilitas (Access and accountability) dikemukakan Slack (2003:9-10), sebagai berikut:

“This criterion suggests that citizens should have access to local government so that they can influence government policy. This is done through public meetings, hearings, elections, and direct contacts with officials. Accountability is closely related to access: the more accessible politicians are to their constituents, the more easily they can be held accountable for their actions. A more fragmented system of local governments should increase public scrutiny and accountability and result in lower service costs”

Kriteria ini menyarankan agar masyarakat pengguna layanan (citizens) mempunyai akses kepada pemerintah daerah, dimana mereka dapat pula ikut mempengaruhi kebijakan pemerintah. Semakin besar akses publik, maka suatu pemerintahan akan semakin akuntabel. lebih banyaknya pemerintah daerah maka diharapkan semakin meningkatnya akuntabilitas dan menurunnya biaya pelayanan. Dalam konteks sharing urusan, dengan adanya pemekaran daerah pemerintah sebenarnya mengalami pengurangan beban, sebab setiap lahirnya daerah otonom baru melalui pemekaran daerah, maka sejatinya tanggungjawab (akuntabilitas) pengelolaan

rumah tangga disuatu daerah menjadi tanggungjawab pemerintahan daerah.

Sementara itu, dalam sebuah kajian dengan judul *On Overview of Factors Affecting The Size of Local Government*, Trueblood dan Honadle (1994:2), dikatakan bahwa restrukturisasi yang dapat dilakukan oleh pemerintahan daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat, antara lain melalui:

- (1) Annexation—an existing community expands its boundaries to include previously unincorporated land;
- (2) Consolidation (merger)—two or more existing communities join together to form a single community;
- (3) Detachment—community boundaries are redrawn to exclude some land;
- (4) Fragmentation—fragmentation on the grounds that the consolidated government.a new community forms on previously incorporated land.

Terkait dengan hasil kajian yang dikemukakan oleh Trueblood dan Honadle tersebut, Muchlis Hamdi, dkk (2008:15) menjelaskan bahwa restrukturisasi atau penataan daerah dapat dilakukan melalui mekanisme, sebagai berikut:

- (1) Aneksasi (annexation), yaitu memperluas wilayah perbatasan daerahnya dengan memasukkan wilayah yang sebelumnya tidak masuk dalam wilayah yang ditanganinya;
- (2) Penggabungan (consolidation/merger), yaitu penggabungan antara dua atau lebih pemerintahan daerah yang berdampingan dan membentuk menjadi satu pemerintahan daerah;
- (3) Pelepasan (detachment), yaitu penataan ulang terhadap perbatasan wilayah dengan melepaskan beberapa bagian wilayah dari wilayah yang dilingkupinya.

(4) Pemekaran (fragmentation), yaitu pemecahan dari satu pemerintahan daerah menjadi dua atau lebih pemerintahan daerah.

Dari keempat jenis restrukturisasi tersebut, umumnya yang dapat dilakukan oleh pemerintahan daerah adalah penggabungan dan pemekaran daerah. Oleh karena itu pada Pasal 4 ayat (2) UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

“Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersangkutan atau pemekaran dari suatu daerah menjadi dua daerah atau lebih”.

Hal tersebut terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah, di mana kewenangan untuk melakukan aneksasi dan pelepasan umumnya dimiliki dan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat. Perlu atau tidaknya dilakukan pemekaran terhadap pemerintahan daerah sangat terkait dengan manfaat dan kerugian yang akan diperoleh dari pilihan-pilihan yang akan diambil dan dilakukan.

Dari pandangan beberapa ahli yang diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa Evaluasi Kebijakan Pemekaran Daerah merupakan serangkaian aktifitas yang dilakukan secara sistematis untuk menilai manfaat atau capaian tujuan kebijakan pemekaran daerah. Selanjutnya, dari beberapa uraian tentang teori evaluasi kebijakan di atas, maka teori evaluasi kebijakan yang menyatakan bahwa, evaluasi merupakan serangkaian proses menilai manfaat atau hasil dari suatu kebijakan atau program pemerintah, dengan melakukan spesifikasi, penilaian, analisis, dan rekomendasi yang dikemukakan oleh Jones (1984:199), dipilih sebagai panduan dalam penelitian evaluasi kebijakan pemekaran daerah di Kabupaten Kaur.

Alasan digunakannya teori Jones ini adalah: (1) teori ini cukup jelas dan rinci khususnya terkait dengan dimensi dan tahapan yang

dilakukan dalam kegiatan evaluasi, (2) teori ini juga dipandang sesuai dan lebih memungkinkan untuk dapat diterapkan (praktis), serta relevan dengan fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan terkait dengan evaluasi kebijakan pemekaran daerah di Kabupaten Kaur.

2.1. Perspektif Teoritis Pemekaran Daerah

Untuk mengetahui kecenderungan perlu tidaknya pemekaran daerah (fragmentation) dilakukan, dapat dilihat dari beberapa perspektif. Hal ini dapat dirujuk pada pandangan beberapa pakar antara lain pendapat Schoburgh (2009:7) dalam papernya yang berjudul *Modernising Local Government Structure via Fragmentation* menyatakan bahwa, "Perspective on Fragmentation: (i) Consolidationists/Centrists, (ii) Community advocates/Polycentrists, (iii) Neoproggressives". Selain itu dapat pula dilihat pada pendapat Schneider (1986:255-256) dalam tulisannya yang berjudul *Fragmentation and The Growth of Local Government*, berikut ini: "Perspectives On Fragmentation: (i) Consolidationists/Centrists, (ii) Community advocates/Polycentrists".

Dari pandangan beberapa pakar dapat disimpulkan bahwa, pemekaran daerah setidaknya dapat dipandang dalam dua perspektif, yaitu Centrists dan Polycentrists.

Pemekaran dalam perspektif Consolidationist/Centrists dijelaskan oleh Schneider (1986:255-256), sebagai berikut:

"A dominant assumption of this reform movement was that the fragmentation of local areas into multiple local governments was wasteful and inefficient. Reformers argued that fragmentation increased the cost of government because economies of scale in the provision of local services were lost. Fragmentation, it was further argued, also led to inefficiencies because of lost

opportunities for the coordination of services to avoid duplication and overlap. Thus, fragmentation led to unnecessary growth of government through waste and inefficient organization.”

Asumsi dominan dalam perspektif Consolidationist/Centrists, menyatakan bahwa, pemekaran daerah ke dalam beberapa pemerintah daerah hanya akan menimbulkan pemborosan dan inefisiensi. Pemekaran akan hanya akan menambah beban biaya pemerintah. Selain itu, tidak adanya koordinasi dalam pemekaran akan menyebabkan duplikasi dan tumpang tindih dalam pelayanan. Oleh karena itu, pemekaran dipandang tidak perlu dilakukan.

Sedangkan pemekaran (fragmentation) dalam perspektif Community advocates/polycentrists dijelaskan Schneider (1986: 256), sebagai berikut:

This new perspective was informed more by economic reasoning than by the traditional public administration concerns that had structured the arguments in favor of consolidation. Two premises of the polycentrist argument were especially important. First was the belief that a large number of local governments allowed a variety of service/tax bundles to be offered within the metropolitan area, producing a ‘quasi-market’ in local public goods. In this market, consumer/ citizens could ‘shop with their feet’ to locate in a local community whose service offerings most closely matched individual preferences. The polycentrist argument was also informed by a different conception of the relationship between the size of service units and the efficient provision of services. The presumed benefits achievable through the economies of scale of consolidation were heavily discounted. Instead, analysts argued that, given the nature of most local public services, inefficiencies resulted from large service units.

Dari penjelasan tersebut secara umum dapat disimpulkan bahwa, dalam perspektif Polycentrists, pemekaran daerah dianggap mempunyai alasan yang lebih ekonomis, dibanding perspektif Consolidationists.

Ada dua premis yang dijadikan argumen dalam perspektif polycentrists yaitu, Pertama semakin banyak pemerintah daerah maka semakin banyak layanan yang tersedia. Selain itu pelayanan yang diberikan akan semakin beragam dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan individu di setiap daerah. Kedua, semakin banyak unit pelayanan yang tersedia, maka sesungguhnya pelayanan akan semakin efisien. Inefisiensi justru dihasilkan dari unit pelayanan yang dipaksakan terlalu besar.

Dilihat dari asumsi dan argumentasi yang dikemukakan, antara perspektif Centrists dan perspektif Polycentrists ini terlihat sangat berseberangan. Menanggapi hal ini Shneider (1986:256) mengemukakan, bahwa:

“The conflict between ‘consolidationists’ and ‘polycentrists’ on the relationship of fragmentation, competition and growth of government could not be more stark. However, it is a conflict often conducted on a polemic basis not an empirical one”

Pertentangan antara sudut pandang consolidationists dan polycentriststerhadap pemekaran, kompetisi dan pertumbuhan pemerintahan tidaklah dapat dimaknai secara keseluruhan. Bagaimanapun juga, pertentangan tersebut seringkali berlangsung dalam polemik yang tidak dilandasi dengan basis empirik. Oleh karena itu, kajian empirik tentang pemekaran seperti halnya yang dilakukan dalam penelitian ini perlu dilakukakan untuk menentukan kebijakan pemekaran yang benar-benar tepat, sehingga dapat dipertanggung jawabkan secara akademik maupun empirik bahwa pemekaran dilakukan sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

- Mengenai kriteria dan prespektif pemekaran daerah dapat dilihat pada tabel 2.2. Dari matriks tersebut dapat dijelaskan bahwa:
- (1) Desain struktur pemerintahan yang didasarkan pada kriteria Skala Ekonomi, Eksternalitas dan Keadilan serta Perspektif Concolidationist/Centrist cenderung mendukung adanya penggabungan daerah dan menolak adanya Pemekaran.
 - (2) Desain struktur pemerintahan Kriteria Subsidiaritas-responsif dan Akses-Akuntabilitas serta perspektif Community Advocates/Polycentrists cenderung mendukung adanya pemekaran.

Tabel 2.2
Matriks Kriteria dan Perspektif Pemekaran Daerah

Criteria to Design Government Structure	Perspective on Fragmentation	Respons towards fragmentation	
		(+)	(-)
1. Economies of Scale 2. Externalities 3. Equity	(i) Consolidationists/ centrists		
4. Subsidiarity principle and local responsiveness 5. Acces and Accountability	(ii) Community advocates/ polycentrists		

(+) = Pro Pemekaran Daerah;

(-) = Tidak Mendukung Pemekaran Daerah

Sumber: Enid Slack (2003:5-10): *Models of Government Structure at the Local Level* ; dan Mark Schneider, (1986:255-256): *Fragmentation and The Growth of Local Government*.

Sejatinya dalam rangka penataan daerah, tidak hanya dilakukan melalui pemekaran daerah melainkan dimungkinkan juga dapat dilakukan dengan penggabungan daerah. Secara teoritis, konsep penggabungan daerah yang dikenal juga dengan istilah merger; consolidation ini setidaknya dapat dirunut dari beberapa pandang-

an para ahli, antara lain yang dikemukakan oleh Trueblood dan Honadle (1994:2), Enid Slack (2003), dan Mark Schneider (1986) sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Dilihat dari aspek efisiensi, kesetaraan, maka penggabungan daerah lebih tepat untuk dilakukan (Slack, 2003 dan Schneider, 1986). Demikian juga halnya, dilihat dari aspek regulasi kebijakan, khususnya dalam PP.78/2007, maka penggabungan daerah dapat dilakukan dengan kriteria dan mekanisme sebagai berikut:

- 1) Daerah yang dinilai tidak mampu/berhasil dalam menyelenggarakan pemerintahan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat dihapus dan digabungkan dengan daerah lain (Pasal 22). Untuk menentukan kemampuan atau keberhasilan suatu daerah perlu dilakukan evaluasi yang objektif dan komprehensif.
- 2) Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih (Pasal 2 ayat 1).
- 3) Penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan (Pasal 5 ayat 2).
- 4) Dana yang diperlukan dalam rangka penghapusan dan penggabungan daerah dibebankan pada APBN (Pasal 26 ayat 3).

Adapun tata cara penghapusan dan penggabungan daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan proses evaluasi, Menteri menyampaikan hasil evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah kepada DPOD.
- 2) DPOD bersidang untuk membahas hasil evaluasi.

- 3) Dalam hal sidang DPOD menilai daerah tertentu tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, DPOD merekomendasikan agar daerah tersebut dihapus dan digabungkan ke daerah lain.
- 4) Menteri meneruskan rekomendasi DPOD kepada Presiden.
- 5) Apabila Presiden menyetujui usulan penghapusan dan penggabungan daerah, Menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang penghapusan dan penggabungan daerah (Pasal 23, PP.78/2007).

Meskipun jika dilihat dari aspek regulasi kebijakan dan teoritis, penggabungan daerah itu sangat mungkin dan bahkan perlu dilakukan, namun pada kenyataan di Indonesia, tidak pernah dilakukannya penggabungan daerah.

2.2. Dinamika Kebijakan Pemekaran Daerah

Pada tahun 1880, perdebatan tentang perlunya desentralisasi pemerintahan di Daerah jajahan Hindia Belanda mulai santer disuarakan oleh anggota Dewan Rakyat (Tweede Kamer) yang didukung oleh kaum Swasta Belanda yang bergerak di berbagai bidang perkebunan. Kelompok ini merasa bahwa kekuasaan sentralistik di tangan seorang Gubernur Jenderal dianggap terlalu besar. Namun demikian baru pada tanggal 23 Juli 1903 muncullah Undang-Undang yang memungkinkan adanya desentralisasi. Undang undang yang lengkap yang disebut sebagai *Wet Houdende Decentralizatie in Nederlandsch Indie* (disingkat sebagai *Decentralisatie Wet 1906*) mulai diundangkan untuk mengurangi kekuasaan sentral yang berpusat di Belanda (DRSP, 2007:3).

Ide desentralisasi ini tidak hanya didorong untuk mengurangi kekuasaan sentralistik pusat namun juga oleh adanya tuntutan dari daerah-daerah yang mempunyai variasi sifat, potensi, identitas, dan

kelokalan yang berbeda-beda untuk memperoleh kewenangan yang lebih besar. Proses desentralisasi yang mulai tertata ini mengalami keruntuhan dengan masuknya Pemerintahan Militer Jepang yang bersifat fasis. Sejak saat itu, sistem kekuasaan pemerintahan menjadi tersentralisasi kembali. Munculnya UUD 1945 yang menjadi dasar Republik Indonesia Merdeka, yang pembentukannya dipengaruhi oleh adanya keberadaan Jepang yang bersifat fasis menyebabkan warna sentralistis menjadi lebih kuat dengan bentuk Negara Kesatuan. Baru sesudah para pemimpin negara dapat berpikir lebih jernih dan tidak dipengaruhi oleh pemerintahan Jepang yang fasis, menyebabkan makna desentralisasi menjadi lebih memperoleh tempat yang utama terutama dengan munculnya UUD Republik Indonesia Serikat, tahun 1955, yang menjadi dasar munculnya bentuk Negara Indonesia Federal. Di sini wilayah-wilayah luar Jawa menjadi mempunyai kewenangan yang lebih nyata dan besar. Makna Kebinekaan di Indonesia menjadi lebih nyata dan diakui (DRSP, 2007:4).

Munculnya Dekrit Presiden pada tahun 1959, yang menyatakan kembali menggunakan UUD 1945 yang mendasari adanya Negara Kesatuan, menyebabkan kekuasaan yang desentralisasi digantikan dengan kekuasaan yang sentralistis kembali. Runtuhnya Orde Baru yang ditandai oleh perubahan politik yang luar biasa pada tahun 1998 menyebabkan wilayah luar Jawa yang selama hampir 40 tahun merasa kurang diperhatikan dan kurang memperoleh perlakuan yang adil telah mendorong (memaksa) Pemerintahan Habibie untuk mengeluarkan Undang-Undang Otonomi Daerah (UU No. 22 Tahun 1999). Di sini desakan politik dari daerah telah mendorong pemerintahan pusat untuk mengembalikan kekuasaan/kewenangan ke daerah (DRSP, 2007:4-5).

Kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai perbedaan yang signifikan jika dibandingkan pengaturan pemekaran daerah berdasar UU No. 5 Tahun 1975. Kebijakan pemekaran daerah pada Orde Baru, memang bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistis, yang perencanaan dan implementasi pemekaran lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat, daripada partisipasi daribawah. Proses pemekaran daerah seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat.

Meskipun pada masa Orde Baru kebijakan pemekaran lebih bersifat elitis dan sentralistis, namun pada masa itu pemerintah telah mencoba mendorong upaya penyiapan infrastruktur birokrasi (bukan infrastruktur politik), sebelum pembentukan daerah otonom. Masa transisi teknokratis disiapkan sedemikian rupa sebelum menjadi daerah Otonom Baru (DOB), misalnya sebelum menjadi kotamadya disiapkan terlebih dahulu sebagai kota administratif. Demikian juga pembentukan kabupaten baru akan didahului dengan dibentuknya wilayah kawedanan. Sedangkan daerah transisi untuk tingkat propinsi dikenal dengan karesidenan (Kemendagri, 2010:I-2).

Dalam masa transisi pembentukan daerah baru tersebut, lebih menekankan pada mekanisme teknokratis daripada mekanisme politik, misalnya dengan penyiapan administrasi birokrasi, infrastruktur, gedung perkantoran, dan lain-lain. Setelah penyiapan teknokratis dirasa cukup barulah kemudian penyiapan politik dilakukan yaitu dengan pembentukan DPRD, dari situ barulah kemudian dibentuk Daerah Otonom Hasil Pemekaran. Proses-proses penyiapan teknokratis tersebut pada kebijakan pemekaran daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999 tidak ada tetapi justru lebih menekankan pada proses-proses politik. Ruang bagi daerah

untuk mengusulkan pembentukan DOB dibuka lebar oleh kebijakan pemekaran daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999. Dengan kebijakan yang demikian ini, kebijakan pemekaran daerah sekarang lebih didominasi oleh proses politik daripada proses teknokratis.

Semakin meningkatnya jumlah daerah otonomi baru di Indonesia sebenarnya harus dipahami dari mekanisme nasional dan mekanisme lokal (DRSP,2007:5). Pertama, dari konteks nasional, peranan regulasi juga telah menjadi penyumbang meningkatnya tuntutan dan pembentukan DOB karena kebijakan meloloskan tuntutan DOB terletak pada pemerintahan pusat. Kebijakan adanya dua pintu pemekaran juga dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai jalan “mudah” bagi masyarakat. Ketika pintu pemerintah tertutup, maka masyarakat akan menggunakan celah melalui pintu DPR yang relatif lebih mudah.

Kedua dari konteks lokal, dinamika kepentingan elite lokal menjadi penyumbang terbesar dari banyaknya dan semakin meningkatnya usulan pemekaran daerah. Dari peta jumlah usulan pemekaran daerah, usulan pemekaran kebanyakan berasal dari daerah luar Jawa terutama daerah Indonesia Timur yang merupakan daerah yang kaya akan sumber daya alam tetapi kondisi ekonominya stagnan. Kondisi perkembangan ekonomi yang stagnan sementara peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui peningkatan pendidikan cukup berhasil, telah berdampak pada banyaknya sumberdaya manusia lokal yang terdidik yang tidak mempunyai ruang untuk mengabdikan dirinya di daerah. Dengan demikian harapan terbesar untuk berkembang terletak pada arena negara. Ketika institusi pemerintahan sudah tertutup, pilihan rasional yang tersedia adalah membentuk institusi- institusi pemerintahan baru.

Sementara, regulasi pusat juga membuka peluang dan mendukung alasan untuk pengurangan pengangguran melalui pemekaran

daerah. Kebijakan susunan dan kedudukan legislatif dan eksekutif, paling tidak sudah memberikan lowongan pekerjaan yang menarik bagi sekitar 20 orang, seperti sebagai: kepala daerah dan wakil kepala daerah, sekretaris daerah, asisten, kepala-kepala dinas, kepala kantor, dan pegawai-pegawai. Dilihat dari sisi masyarakat, pembentukan Daerah Otonomi Baru, termasuk juga pembentukan kecamatan baru, merupakan suatu proses pengembangan, pembelajaran, dan pemberdayaan masyarakat dan wilayahnya (Kemendagri, 2010:I- 2).

Pembentukan daerah baru yang disertai dengan pembentukan kecamatan baru, peningkatan pembangunan, pengembangan fasilitas pelayanan publik, dan kesempatan kerjasebagai PNS, di sekitar wilayah yang akan dijadikan ibu kota DOB dapat dipastikan akan disertai dengan peningkatan pembangunan fisik berupa pembangunan jalan, listrik, telepon, dan lain-lain. Dalam konteks masyarakat lokal yang demikian, pemekaran daerah merupakan cara masyarakat untuk “memaksa” pemerintah pusat agar memperhatikan pembangunan di daerah. Dengan demikian dari aspek politik lokal, pemekaran daerah merupakan kesempatan/peleluang bagi elite-elite lokal untuk duduk di DPRD ataupun eksekutif.

Sedangkan bagi elite politik nasional, pemekaran daerah dapat dilihat sebagai upaya menciptakan daerah-daerah pemilihan baru yang mungkin berguna bagi pemilu. Dengan demikian, pemekaran daerah telah berdampak pada terciptanya daerah-daerah otonom baru yang berimplikasi politispada penambahan daerah-daerah pemilihan baru. Implikasi lebih lanjut dari adanya penambahan daerah-daerah pemilihan baru tersebut adalah semakin meluasnya conflict of interest antara partai-partai politik di tingkat nasional yang diwakili oleh elite-elite politik di DPR RI dan ini berdampak pada proses pemekaran yang lebih didasarkan atas pertimbangan

politik daripada kebutuhan untuk menata daerah dalam tingkat nasional.

2.3. Substansi Kebijakan Pemekaran Daerah

Sejak bergulirnya arus reformasi, bangsa Indonesia menaruh harapan besar terhadap perubahan-perubahan sistem bernegara. Dengan dikeluarkannya kebijakan-kebijakan administrasi daerah terkandung harapan bahwa pembentukan, pemisahan, penggabungan dan penghapusan daerah akan menghasilkan peningkatan kesejahteraan warga.

Sejak diberlakukannya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, kebijakan pemekaran mengalami perubahan signifikan dan memberikan peluang sangat besar bagi maraknya pengusulan pemekaran daerah. Dalam rentang sepuluh tahun sejak 1999, jumlah daerah otonom di Indonesia telah bertambah sebanyak 205 buah, yang terdiri 7 Provinsi, 164 Kabupaten serta 34 Kota. Dengan demikian, penambahan ini telah menambah jumlah total daerah otonom di Indonesia menjadi 524 daerah otonom, yang terdiri dari 33 Provinsi, 398

Kabupaten, 93 Kota, tidak termasuk 6 daerah administratif di Provinsi DKI Jakarta (Kemendagri, 2010:I-1). Diantara 164 daerah otonom Kabupaten hasil pemekaran tersebut adalah Kabupaten Kaur Provinsi Bengkulu yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 2003.

Kebijakan pemekaran daerah telah dituangkan dalam UU No 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Serta Kebijakan turunannya yaitu, PP No.129 Tahun 2000 Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah sebagaimana diubah dengan PP No.78 Tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Penghapusan Daerah. Kebijakan pemekaran daerah

sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan tersebut, secara garis besar meliputi: (1) kriteria atau persyaratan pemekaran; (2) proses atau tahapan pemekaran daerah; dan (3) penyelenggaraan pemerintahan daerah pemekaran.

Beberapa pakar sepakat bahwa, pembentukan daerah otonom baru melalui pemekaran daerah berhubungan dengan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini misalnya dikemukakan oleh Prasojo (2009:127), bahwa:

“Tujuan pemekaran daerah adalah untuk mendekatkan wilayah (locus) pengambilan keputusan pada level pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Disamping itu, jangkauan pelayanan (span of control) diharapkan menjadi lebih efisien dan efektif karena daya jangkau menjadi lebih kecil”.

Selanjutnya, Menurut Mettepenningen dan Huylenbroeck (2008:4-6) dalam karya tulis mereka yang berjudul *Benefits and Pitfalls of the Polycentric Governance Structure related to Local Identity in Belgium*, keuntungan yang dapat diperoleh diantaranya adalah;

- “(i) First of all, can lead to better local solutions with a higher effectiveness. that there are many decision-making units which normally operate at lower administrative levels, resulting in a higher legitimacy through higher community participation, institutions which are better adapted to local circumstances;
- (ii) Secondly, participatory governance can lead to building trust and social capital on the local level. better overall results in a region because of competitive rivalry between the organizations.”

Secara umum keuntungan pemekaran dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dikemukakan oleh Mettepenningen dan Huylenbroeck, adalah:

- 1) Pertama, menawarkan solusi yang lebih baik dengan efektivitas yang lebih tinggi. Hal ini dimungkinkan karena banyak pengambilan keputusan yang lebih banyak ditentukan di unit administrasi lokal dengan melibatkan partisipasi yang lebih tinggi, serta kelembagaan yang lebih adaptif dengan lingkungan lokal;
- 2) Kedua, dengan pemerintahan yang lebih partisipatif, akan terbangun kepercayaan dan modal sosial di tingkat lokal. Lebih dari itu, akan terbangun kompetisi yang sehat antar organisasi di suatu wilayah.

Sejalan dengan itu, Trueblehood dan Honadle (1994:4), mengemukakan bahwa:

“fragmentation is analogous to a perfectly competitive economic model that forces local governments to keep taxes low, provide efficient services, and allow individual to express their preferences for different levels of government services by “voting with their feet”

Dari pendapat di atas, dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, “pemekaran (fragmentation)” dapat dianalogikan sebagai salah satu model ekonomi kompetitif untuk beban pajak yang rendah, pelayanan yang efisien, dan menentukan urusan sendiri.

Meski demikian, pemekaran daerah bisa menimbulkan dampak buruk. Menurut Mettepenningen dan Huylenbroeck (2008:7), dampak buruk dari banyaknya daerah pemekaran (polycentric governance) adalah:

- (i) The major pitfall related to a polycentric governance system is that it can give rise to a high degree of complexity. There is definitely a need for coordination between the different governance units.

- (ii) Would be the low capacity on the local level in terms of financial and human resources. Small local organisations often depend for their financing on official government initiatives which can lead to them being dependent upon these in their decision-making. A lack of human resources on the local level can on the one hand mean local people having a lack of time to participate and the other hand a lack of knowledge on the topic or experience to creatively take action around it.

Dari penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa kelemahan (dampak buruk) yang dapat ditimbulkan dari kebijakan pemekaran daerah adalah:

- 1) Memunculkan tingkat kompleksitas yang semakin tinggi;
- 2) Menjadi rendahnya kapasitas lokal di bidang sumber daya finansial dan manusia. Rendahnya kapasitas finansial akan menyebabkan daerah-daerah semakin tergantung dengan pemerintah pusat. Sedangkan rendahnya kemampuan SDM di tingkat lokal dapat berupa rendahnya partisipasi, serta pengetahuan dan pengalaman yang terbatas.

Dalam prakteknya, keberhasilan pemerintahan daerah, termasuk di daerah pemekaran sangat dipengaruhi oleh kapabilitas pemimpin lokalnyanya. Hal ini sejalan dengan pandangan Mettepeningen dan Huylenbroeck (2008:4) yang menyatakan bahwa, "In practice, successful local action often goes along with the presence of a well established local leader". Demikian juga halnya di Indonesia salah satu kunci keberhasilan beberapa daerah yang menjadi best practice penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah kehadiran pemimpin lokal (Gubernur, Bupati, Walikota) yang mumpuni.

Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kaitannya dengan pelak-

sanaan otonomi daerah Beberapa pakar mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Widjaja (1992:39) mengemukakan tiga variabel yang menjadi tolok ukur kemampuan daerah otonom, yaitu:

- (1) Variabel pokok, yang terdiri dari kemampuan pendapatan asli daerah/keuangan, kemampuan aparatur, kemampuan aspirasi masyarakat, kemampuan ekonomi, kemampuan demografi, serta kemampuan organisasi dan administrasi.
- (2) Variabel penunjang, yang terdiri dari faktor geografi dan faktor sosial budaya
- (3) Variabel khusus, yang terdiri dari sosial politik, pertahanan keamanan, dan penghayatan agama.

Hasil kajian Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri bekerjasama dengan Universitas Gadjah Mada (1992: 35), mengidentifikasi lima variabel pokok untuk mengukur kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah Kabupaten/Kota, yaitu “kemampuan keuangan, kemampuan aparatur, kemampuan ekonomi daerah, kemampuan demografi, dan kemampuan partisipasi masyarakat”.

Kaho (1991:60, 246) mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi dan sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah, antara lain adalah:

- (1) Sumber Daya Manusia dan kemampuan aparatur serta partisipasi masyarakat.
- (2) Keuangan yang stabil, terutama Pendapatan Asli Daerah
- (3) Peralatan yang lengkap
- (4) Organisasi dan manajemen yang baik

Pembahasan tentang konsep keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah erat kaitannya dengan konsep efektivitas penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, terutama apabila merujuk pada penjelasan tentang efektivitas oleh beberapa ahli. Barnard (dalam Gibson, dkk 1990: 27) misalnya, mengatakan bahwa “efektivitas adalah pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama. Tingkat pencapaian itu menunjukkan efektivitas”. Dari pendapat ini dapat dikatakan bahwa efektivitas mengandung arti keberhasilan baik dari suatu program atau aktivitas organisasi dalam mencapai tujuannya.

Sementara itu menurut Hall (1997: 185): “effectiveness has been defined as degree to which (an organization) realized its goal” (efektivitas didefinisikan sebagai tingkat seberapa jauh suatu organisasi mewujudkan tujuan-tujuan). Berdasarkan pendapat di atas, maka efektivitas dapat diartikan sebagai keadaan dimana tercapainya suatu tujuan sesuai yang dikehendaki atau rencana yang telah ditentukan. Bila hal ini dikaitkan dengan kebijakan pemekaran daerah, maka dapat dikatakan bahwa efektivitas kebijakan pemekaran daerah mengandung arti kondisi atau keadaan tercapainya tujuan pemekaran daerah sesuai dengan yang diharapkan.

Berkenaan dengan konsep efektivitas dalam konteks otonomi daerah, Sumaryadi (2005:107) menggaris bawahi bahwa:

“Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah antara lain berkaitan dengan sejauhmana kegiatan pemerintah daerah dapat melaksanakan, mewujudkan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, pengambilan keputusan, partisipasi masyarakat, pelaksanaan pembangunan, dan juga penyelesaian berbagai permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah”.

Apabila konsep penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan atau perwujudan

hak, wewenang dan kewajiban daerah, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikemukakan sebagai suatu kondisi yang menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dalam pelaksanaan atau perwujudan hak, wewenang dan kewajiban daerah, untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sesuai dengan ukuran yang telah disepakati sebelumnya.

Sementara itu, menurut Handayani (1980:30), “efektivitas ialah penilaian dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang ditentukan sebelumnya”. Selanjutnya, khusus mengenai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru, Tarigan (2007: 91-92) menyatakan bahwa:

“Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru dapat diukur berdasarkan tingkat pemenuhan kondisi daerah otonom, meliputi aspek: (1) kelembagaan; (2) personil; (3) perwakilhan; (4) pelayanan umum; dan (5) pengawasan”.

Apabila dikaitkan dengan batasan tentang efektivitas di atas, maka efektivitas kebijakan pemekaran daerah adalah keadaan di mana meningkatnya kesejahteraan masyarakat sebagai wujud tercapainya tujuan dan sasaran kebijakan pemekaran daerah sesuai dengan yang ditentukan atau diharapkan sebelumnya.

Adanya dampak positif dan negatif merupakan konsekuensi logis yang akan muncul dari suatu kebijakan. Persoalannya adalah bagaimana usaha yang perlu dilakukan untuk mendorong semaksimal mungkin munculnya dampak positif. Peningkatan jumlah daerah otonom baru disatu pihak menunjukkan adanya perkembangan yang mengarah kepada upaya mensejahterakan penduduk di wilayah yang baru dimekarkan. Namun di lain pihak perkembangan ini juga menimbulkan berbagai persoalan dan kekhawatiran. Pemekaran yang marak ini belum tentu akan lebih mengefisiensikan

kinerja pemerintahan, mendekatkan pelayanan publik dan belum tentu pada akhirnya akan mensejahterakan rakyat seperti yang dikemukakan oleh para pemrakarsanya. Bertolak dari kondisi inilah, diperlukan evaluasi terhadap kebijakan pemekaran daerah, yang difokuskan untuk menilai apakah tujuan kebijakan pemekaran daerah tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sudah tercapai.

**KESEJAHTERAAN MASYARAKAT
SEBAGAI PARAMETER PENCAPAIAN
TUJUAN KEBIJAKAN PEMEKARAN DAERAH**

PEMEKARAN daerah dilakukan atas dasar kemampuan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun apabila pemerintah daerah hasil pemekaran tersebut tidak mampu melaksanakan otonomi daerah yang diberikan, maka pemerintah dapat menghapus ataupun menggabungkan dengan daerah lain. Penilaian mampu dan tidak mampu tersebut didasarkan atas evaluasi terlebih dahulu. Dimana evaluasi pemekaran daerah itu sendiri dilakukan untuk menilai pencapaian tujuan pemekaran daerah. Apakah daerah yang dimekarkan mampu meningkat kesejahteraan masyarakat atau bahkan sebaliknya.

Untuk melihat sejauhmana perkembangan daerah pemekaran makaperlu dilakukan perbandingan antara daerah yang mekar (Daerah Otonom Hasil Pemekaran/DOHP) dan daerah induk sehingga dapat dilihat apakah pemekaran memiliki dampak yang cukup baik pada dua daerah tersebut atautkah salah satunya. Secara metodologi, hal ini merupakan aplikasi dari metode evaluasi menggunakan prinsip treatment-control. Perbandingan yang lain juga dilakukan terhadap perkembangan rata-rata daerah kabupaten/kota dalam satu propinsi yang sama ataupun dengan hasil tahun-tahun sebelumnya untuk masing-masing daerah. Hal ini dimak-

sudkan untuk melihat secara umum daerah pemekaran, daerah induk maupun dengan perkembangan daerah sekitarnya (Suwandi, dkk., 2007:6).

Evaluasi digambarkan sebagai suatu upaya dimana di dalamnya mencakup beberapa pendekatan alternatif dan kegiatan-kegiatan (Weiss, 1998:12). Pada bagian sebelumnya disebutkan bahwa, pendekatan yang dipakai untuk melaksanakan evaluasi kebijakan pemekaran daerah dalam penelitian ini adalah pendekatan evaluasi formal, yaitu evaluasi berdasarkan tujuan kebijakan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan kegiatan-kegiatan evaluasinya meliputi spesifikasi, penilaian, analisis, dan rekomendasi terhadap kebijakan pemekaran daerah. Dengan pendekatan evaluasi formal, landasan evaluasi pemekaran daerah didasarkan atas tujuan pemekaran daerah sebagaimana dituangkan dalam PP.129/2000 yang diubah dengan PP.78/2007 yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Istilah Kesejahteraan masyarakat adalah mengacu pada social welfare yang dalam berbagai literatur diartikan sebagai kesejahteraan sosial. Namun ketika dibahas oleh berbagai ahli lebih tepat dinyatakan sebagai kesejahteraan ekonomi. Dalam konteks ini “ternyata di dalam konsep tersebut terkandung cakupan barang dan jasa tanpa menyinggung masalah-masalah sosial yang lebih luas” (Kuper, 2000:107).

Istilah Kesejahteraan Sosial pun bukan hal baru, baik dalam wacana nasional bahkan global. Sebagaimana batasan yang dikemukakan oleh PBB (Suharto, 2005:1) yaitu: “sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dan bertujuan untuk membantu individu atau masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat”.

Secara umum, istilah kesejahteraan sosial sering didefinisikan sebagai:

“Suatu Kondisi sejahtera (konsepsi pertama), yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat dasar seperti, pangan, sandang, papan, dan juga pendidikan dan kesehatan. Pengertian seperti ini menempatkan kesejahteraan Masyarakat sebagai tujuan (end) dari suatu kegiatan pembangunan. Miaslnya tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat” (Suharto, 2005:2).

Dengan demikian, makna yang terkandung di dalamnya mencakup konsepsi kondisi kehidupan atau keadaan sejahtera, yaitu terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniyah, dan sosial. Disamping itu juga melibatkan institusi-institusi dan berbagai profesi yang mengusahakan kesejahteraan masyarakat dan pelayannya. Sudah barang tentu di dalamnya terdapat berbagai aktivitas yakni, kegiatan-kegiatan atau usaha-usaha yang terorganisasi untuk mencapai kondisi sejahtera (Suharto, 2005:2).

Berbagai pendekatan mutakhir, adalah fusi dari pendekatan statistik kasar dan langsung dipakai (*rough and ready*) dan pendekatan analitis kesejahteraan mendalam (Kuper, 2000:1006). Pendekatan statistik mengukur kesejahteraan sosial dengan dua parameter, yaitu pendapatan riil dan distribusinya. Penilaian ditentukan oleh bagaimana pendapatan riil. Untuk mengukur keseluruhan distribusi pendapatan akan cukup aman dengan pendapatan riil perkapita dan indeks ketidaksepadanan seperti koefisien Gini.

Penggunaan harga sebagai timbangan berbagai komoditas merupakan perkiraan praktis yang ukup masuk akal terhadap perubahan pendapatan riil. Perubahan distribusi jauh lebih serius pada kasus-kasu khusus, dimana pendapatan riil meningkat pada tingkat yang sama bagi semua orang jika berbagai perubahan ini diabaikan. Semuanya ini merupakan penjabaran dari kriteria ganda bahwa, pendapatan riil meningkat tanpa harus mengorbankan

kelompok miskin, atau kelompok miskin tersebut mengalami perbaikan, sementara pendapatan riil tidak menurun. Pendekatan analitis kesejahteraan dimulai dari preferensi-preferensi individual, bukan dari agregat pendapatan. Utilitas individu adalah sebuah fungsi barang dan jasa individual, dan kesejahteraan adalah sebuah fungsi dari utilitas individual (IGN.Suharto, 2010:56-57).

Menurut Utomo dkk (2004:6) kesejahteraan masyarakat meliputi kesejahteraan yang bersifat absolut yang dinikmati oleh setiap individu dan kelompok masyarakat, dan kesejahteraan yang bersifat relatif dalam arti pemerataan kesejahteraan atau keadilan. Secara teoritis, kesejahteraan absolut dapat dipercepat melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dan pertumbuhan ekonomi dapat dicapai melalui efisiensi sebagaimana kaidah pareto-optimal. Sementara itu, kesejahteraan relatif atau keadilan dapat diakselerasi melalui pendistribusian pendapatan yang lebih merata. Kebijakan desentralisasi dan pemekaran daerah lebih memprioritaskan dimensi keadilan atau kesejahteraan relatif .

Dalam konteks ini, kebijakan desentralisasi maupun pemekaran daerah bertujuan agar semua potensi yang dimiliki oleh daerah dapat bergerak dan dimanfaatkan menjadi suatu sinergi yang dinamis dalam memberdayakan ekonomi masyarakat di daerah, sehingga tujuan peningkatan kesejahteraan absolut dan kesejahteraan relatif dapat segera diwujudkan. Atas dasar hal tersebut, maka dari sudut pandang ekonomi, pemekaran daerah harus benar-benar diarahkan pada optimalisasi manfaat yang akan diterima oleh masyarakat, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang.

Selanjutnya, Wasistiono dkk, (Bappenas, 2008:5) menjelaskan bahwa, ada dua hal penting yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, yaitu pertama, bagaimana pemerintah

melaksanakannya, dan kedua, bagaimana dampaknya di masyarakat setelah pemekaran tersebut berjalan selama beberapa tahun. Untuk hal yang pertama, aspek yang dikaji adalah sejauh mana 'input' yang diperoleh pemerintah daerah pemekaran dapat digunakan semaksimal mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, aspek yang dievaluasi adalah keuangan daerah. Aspek tersebut sangat dominan pengelolaannya oleh pemerintah daerah. Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat sulit direalisasikan tanpa adanya keuangan daerah untuk melaksanakannya.

Hal yang kedua ialah melihat kondisi yang langsung diterima oleh daerah dan masyarakat, baik sebagai dampak langsung pemekaran daerah itu sendiri maupun disebabkan karena adanya perubahan sistem pemerintahan daerah. Oleh karena itu evaluasi 'output' akan difokuskan kepada aspek kepentingan utama masyarakat dalam mempertahankan hidupnya, yakni sisi ekonomi, sosial, sarana dan prasarana. Apabila kondisi ekonomi masyarakat semakin membaik, maka secara tidak langsung hal ini berpengaruh kepada akses masyarakat terhadap pelayanan publik, baik pendidikan maupun kesehatan.

Selama ini tingkatan dan laju pertumbuhan pendapatan per kapita atau GNP per kapita (yakni, pertumbuhan GNP per kapita dalam satuan moneter dikurangi dengan tingkat inflasi) sering digunakan untuk mengukur sejauh mana tingkat kesejahteraan (kemakmuran ekonomis) dari suatu bangsa secara keseluruhan. Namun pada perkembangan selanjutnya, indikator yang bersifat ekonomis tersebut, agar lebih akurat dan bermanfaat, harus didukung pula oleh indikator- non ekonomi (sosial). Indikator sosial tersebut antara lain adalah antara lain tingkat melek huruf, tingkat pendidikan, kondisi dan kualitas pelayanan kesehatan, kecukupan akan kebutuhan perumahan.

Dari sekian banyak indikator sosial yang digunakan untuk mendampingi indikator ekonomi tersebut adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Kesejahteraan masyarakat yang dicapai melalui usaha-usaha pembangunan tidak lagi hanya didasarkan pada upaya pertumbuhan pendapatan per kapita ($\sqrt{\text{GNP}}$ perkapita) yang setinggi-tingginya, melainkan penghapusan atau pengurangan tingkat kemiskinan, penanggulangan ketimpangan pendapatan, dan penyediaan lapangan kerja untuk mengurangi angka pengangguran dalam konteks perekonomian yang terus berkembang (Todaro dan Smith, 2003: 19-20). Dalam penelitian ini, indikator bidang ekonomi dan sosial untuk menilai tingkat kesejahteraan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Todaro dan Smith (2003:19-20) tersebut digunakan sebagai acuan dalam menilai hasil pencapaian tujuan kebijakan pemekaran daerah di Kabupaten Kaur. Secara rinci indikator kesejahteraan masyarakat yang mencakup bidang ekonomi dan sosial tersebut adalah: Pendapatan Regional Perkapita; Angka Kemiskinan; Angka Pengangguran; dan Indeks Pembangunanann Manusia.

3.1. Indikator Kesejahteraan Bidang ekonomi

Ketercapaian peningkatan kesejahteraan masyarakat antara lain dapat dilihat dari pendapatan nasional perkapita, pengurangan jumlah penduduk miskin, dan tingkat pengangguran. Dalam praktek perhitungan pendapatan perkapita di suatu daerah sering di-representasikan oleh Produk Domestik Regional Bruto perkapita. Pendapatan regional adalah seluruh pendapatan yang diperoleh oleh penduduk suatu daerah dalam satu tahun tertentu. Sedangkan pendapatan regional perkapita adalah pendapatan regional dibagi jumlah penduduk. Selanjutnya, masih indikator dalam bidang ekonomi, juga dapat dilihat dari tingkat pemerataan pendapatan.

Jumlah penduduk miskin merupakan indikator yang paling representatif digunakan untuk melihat tingkat pemerataan ini. Makin banyak jumlah penduduk miskin berarti makin tidak berhasil upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dilaksanakan, atau makin rendah kinerja pembangunan. Indikator keberhasilan pembangunan dalam bidang ekonomi juga dapat dilihat secara sektoral. Dalam hal ini, sektor-sektor yang menjadi unggulan daerah dapat dijadikan indikator operasional dengan melihat kontribusi nilai tambah sektor tersebut terhadap pendapatan daerah (PDRB). Bagi daerah yang didominasi sektor pertanian seperti Kabupaten Kaur, maka kontribusi nilai tambah sektor pertanian terhadap PDRB merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan.

Dalam indikator kesejahteraan masyarakat bidang ekonomi, fokus yang evaluasinya adalah Pertumbuhan PDRB per Kapita dan pengurangan angka kemiskinan dan jumlah pengangguran. Kedua indikator ini juga sejalan dengan Permendagri No.21 Tahun 2010 tentang tentang Pedoman Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemekaran daerah.

3.2. Indikator Kesejahteraan Bidang Sosial (non ekonomi)

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa, Indikator yang bersifat ekonomis tersebut, agar lebih akurat dan bermanfaat, untuk mengukur sejauh mana tingkat kesejahteraan masyarakat tidak hanya dilihat dari indikator ekonomi, tetapi juga harus didukung pula oleh indikator-indikator non ekonomi (sosial). indikator-indikator sosial yang digunakan untuk mendampingi indikator ekonomi tersebut adalah Indeks Pembangunan Manusia (HDI-Human Development Index). Indeks Pembangunan Manusia (IPM) meng-

ukur capaian umum suatu daerah dalam tiga dimensi utama pembangunan manusia, yaitu panjangnya usia (diukur dengan angka harapan hidup), pengetahuan (diukur dengan capaian pendidikan), dan kelayakan hidup (diukur dengan pendapatan yang telah disesuaikan).

Dimensi pendidikan adalah adanya kesempatan bagi masyarakat usia didik untuk mendapatkan pendidikan yang layak secara kualitas dan kuantitas. Dari sisi kualitas, indikator ini secara operasional dapat dilihat dari rasio guru terhadap murid. Rasio ini secara teoritis berkorelasi positif dengan daya serap murid terhadap materi ajaran yang diberikan. Artinya, makin tinggi rasio guru terhadap murid, maka makin baik daya serap murid terhadap materi yang diajarkan, sehingga makin tinggi kualitas pendidikan yang didapatkan.

Pada dimensi umur panjang dan sehat digunakan indikator berupa Angka Harapan Hidup (AHH). Indikator ini sering digunakan untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk khususnya di bidang kesehatan. Selain itu indikator kesehatan juga dilihat dari pemerataan kesehatan bagi masyarakat. Indikator ini dapat dilihat dari rasio tenaga kesehatan terhadap seluruh penduduk. Makin tinggi rasio tenaga kesehatan terhadap penduduk maka makin besar peluang masyarakat secara umum untuk mendapatkan layanan kesehatan yang makin baik (Utomo dkk, 2007:10).

Sedangkan dimensi kelayakan (standar hidup layak) direpresentasikan oleh pengeluaran per kapita riil yang disesuaikan (daya beli) merupakan ukuran kemampuan masyarakat dalam membelanjakan uangnya untuk barang dan jasa. Dalam cakupan lebih luas standar hidup layak menggambarkan tingkat kesejahteraan yang dinikmati oleh penduduk sebagai dampak semakin membaiknya ekonomi.

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

MERUPAKAN suatu konsep yang relatif baru, dimana masyarakat tidak lagi hanya dijadikan obyek dalam pembangunan tetapi juga dijadikan subyek dari pembangunannya sendiri (Kartasasmita, 1996: 151). Di sini pemberdayaan masyarakat merupakan pendekatan pembangunan alternatif atau pembangunan sosial yang bertujuan menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan (Wrihatnolo & Dwidjowijoto, 2007: 67).

Suparjan & Suyatno (2003: 4) menyatakan bahwa:

Model pembangunan alternatif pada hakekatnya memandang bahwa terjadinya kemiskinan dan keterbelakangan bukan disebabkan masyarakat bodoh dan tidak memiliki kemampuan, akan tetapi ketidakberdayaan terjadi akibat ketidakmampuan masyarakat terhadap tekanan struktural yang disebabkan oleh model pembangunan pertumbuhan yang mengabaikan hak-hak kemanusiaan. Oleh karena itu, konsep tentang pemberdayaan menjadi sebuah bagian penting dalam pembangunan alternatif ini. Lebih lanjut dinyatakan bahwa meskipun berkembang pemikiran kearah pembangunan yang berkeadilan tetapi pertumbuhan tetap diperlukan. Untuk itu diperlukan upaya untuk memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan yang me-

lahirkan model yang disebut pemerataan dengan pertumbuhan yang dikembangkan berdasarkan studi yang disponsori Bank Dunia (Chenery, 1974). Ide dasarnya, pemerintah harus mempengaruhi pola pembangunan sedemikian rupa sehingga produsen yang berpendapatan rendah (yang dibanyak Negara berlokasi di perdesaan dan produsen kecil di perkotaan) akan berpeluang untuk meningkatkan pendapatan dan secara simultan menerima sumber ekonomi yang diperlukan.

Dalam konteks pembangunan yang berkeadilan, berkembang pendekatan kebutuhan dasar manusia. Pendekatan ini disusun untuk menyediakan barang dan jasa kebutuhan pokok bagi masyarakat miskin, seperti makanan, air bersih, pendidikan, kesehatan dan perumahan.

Penanggulangan pengangguran juga mendapat perhatian dalam rangka pembangunan yang berkeadilan. Todaro (1997: 7) menyatakan bahwa:

Keterbelakangan penduduk negara berkembang terutama disebabkan karena tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi dan penyerapan tenaga kerja yang rendah. Kedua hal tersebut menyebabkan produktivitas tenaga kerja yang rendah. Oleh karena produktivitasnya yang rendah maka pendapatan juga rendah, hal ini mengakibatkan rendahnya tingkat hidup yang ditandai dengan: (1) kemiskinan, (2) kesehatan yang tidak memadai, (3) pendidikan dan layanan masyarakat yang rendah. Hal tersebut berakibat pada (1) penghargaan diri yang rendah dan (2) kebebasan yang terbatas. Antara keduanya terjadi interaksi, sehingga berakibat pada sikap malas dan keadaan yang menghambat perkembangan.

Selanjutnya Todaro (1997:9) menunjukkan adanya jalinan antara kesenjangan ekonomi dalam kemiskinan dan keterbelakangan

dengan beberapa aspek ekonomi dan aspek non ekonomi. Ada tiga komponen utama sebagai penyebab kesenjangan ekonomi masyarakat yaitu (1) rendahnya taraf hidup, (2) rendahnya percaya diri dan (3) terbatasnya kebebasan. Ketiganya memiliki hubungan timbal balik.

Pandangan bahwa pembangunan sebaiknya tidak hanya memperhatikan tujuan-tujuan sosial ekonomi dalam konteks model pembangunan alternatif semakin berkembang luas. Persoalan-persoalan demokrasi dan hak-hak asasi manusia menjadi isu-isu penting yang mendapat perhatian serius dalam kajian-kajian pembangunan. Goulet dalam Wrihatnolo & Dwidjowijoto (2007: 71) yang mengkaji falsafah dan etika pembangunan, misalnya, mengetengahkan bahwa proses pembangunan harus menghasilkan (1) terciptanya “solidaritas baru” yang mendorong pembangunan yang berakar dari bawah (*grassroots oriented*), (2) memelihara keberagaman budaya dan lingkungan, dan (3) menjunjung tinggi martabat dan kebebasan bagi manusia dan masyarakat.

Pembahasan mengenai pembangunan yang berkeadilan mengetengahkan pula tentang pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat. Dalam pendekatan ini, manusia merupakan subyek yang menetapkan tujuan pembangunan, mengendalikan sumber daya dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat pada rakyat, menghargai dan mempertimbangkan inisiatif dan prakarsa rakyat dan keunikan lokal.

Akhirnya, pembahasan dalam paradigma pembangunan sosial berkaitan juga dengan pendekatan pembangunan manusia. Pendekatan ini memandang bahwa tujuan utama pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan masyarakatnya menikmati kehidupan yang kreatif, sehat, dan berumur panjang. Ul Haq (1995) menyatakan bahwa tujuan pokok pembangunan

adalah memperluas pilihan-pilihan manusia. Artinya pembentukan kemampuan manusia seperti yang tercermin dalam derajat kesehatan yang lebih baik, pengetahuan dan keahlian yang meningkat kemudian penggunaan kemampuan yang telah dimiliki untuk bekerja, menikmati kehidupan, atau untuk aktif dalam berbagai kegiatan sosial, politik, dan kebudayaan. Pendekatan pembangunan manusia memiliki unsur-unsur penting yang terdiri dari: peningkatan produktivitas, pemerataan kesempatan, kesinambungan pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.

Sementara itu, Korten dan Carner dalam Hikmat (2004: 91) menyatakan bahwa:

Konsep pembangunan yang berpusat pada rakyat memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang paling utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan. Selanjutnya, Korten dan Carner mengemukakan tiga tema penting yang dianggap sangat menentukan bagi konsep perencanaan pembangunan yang berpusat pada rakyat, yaitu: (1) penekanan pada dukungan dan pembangunan usaha-usaha swadaya kaum miskin guna menangani kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri; (2) kesadaran bahwa kendatipun sektor modern merupakan sumber utama bagi pertumbuhan ekonomi yang konvensional, tetapi sektor tradisional menjadi sumber utama bagi kehidupan sebagian besar rumah tangga miskin; dan (3) kebutuhan adanya kemampuan kelembagaan yang baru dalam usaha membangun kemampuan para penerima bantuan yang miskin demi pengelolaan yang produktif dan swadaya berdasarkan sumber-sumber daya lokal.

Pemberdayaan masyarakat sebagai pendekatan pembangunan manusia memberikan ruang dan kesempatan yang lebih besar

kepada masyarakat sebagai subyek dan pengguna hasil-hasil pembangunan untuk menentukan sendiri program-program dan tujuan pembangunan sesuai masalah, kebutuhan, dan potensi lingkungan setempat. Selain itu, pemberdayaan dapat menjadi instrumen yang efektif dalam upaya mendistribusikan pemerataan pendapatan kepada seluruh masyarakat sehingga dapat memacu munculnya pelaku-pelaku usaha yang lebih merata di kalangan masyarakat bawah atau masyarakat akar rumput. Dengan demikian dapat diharapkan bahwa pemberdayaan masyarakat bisa diandalkan sebagai instrumen penting dalam mananggulangi kemiskinan, pengangguran, dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) mulai berkembang sekitar dekade 1970-an dan semakin populer memasuki awal abad ke-21. Konsep ini dipandang sebagai bagian dari aliran-aliran yang banyak dikenal dengan aliran post modernisme yang titik berat sikap dan pendapatnya adalah antisistem, antistruktur dan anti-determinisme kepada dunia kekuasaan (Priyono dan Pranarka, 1996; 44 - 68).

Secara konseptual, pemberdayaan (*empowerment*), berasal dari kata 'power' (kekuasaan atau keberdayaan). Karenanya, ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan (Suharto, 2005: 57). Pemberdayaan berkaitan dengan kemampuan manusia yaitu manusia secara perorangan maupun manusia dalam kelompok yang rentan dan lemah. Di sini, Suharto (2005: 58) menyatakan bahwa:

Pemberdayaan diarahkan untuk meningkatkan kemampuan dalam "(a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (freedom), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan; (b) menjangkau

sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa yang mereka perlukan; dan (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Dalam pemberdayaan, orang miskin dan lemah tidak dipandang sebagai orang yang serba kekurangan (misalnya, kurang makan, kurang pendapatan, kurang sehat, kurang dinamis) dan objek pasif penerima pelayanan belaka. Melainkan sebagai orang yang memiliki beragam kemampuan yang dapat dimobilisasi untuk perbaikan hidupnya. Dengan demikian, konsep pemberdayaan memberi kerangka acuan mengenai matra kekuasaan (power) dan kemampuan (kapabilitas) yang melingkup aras sosial, ekonomi, budaya, politik dan kelembagaan.

Pemberdayaan dapat dipahami berbeda menurut cara pandang orang maupun konteks kelembagaan, politik dan sosial budaya. Sutoro Eko (2005: 150-151) misalnya, memaknai pemberdayaan dengan menempatkan masyarakat bukan sebagai obyek penerima manfaat (*beneficiaries*) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan sebagai subyek yang mandiri. Selain itu, pemberdayaan juga dilihat sebagai upaya memberi kekuasaan sebagai jawaban atas ketidakberdayaan (*powerless*) masyarakat.

Dari sudut pandang kekuasaan, terdapat beberapa pemahaman tentang pembedayaan sebagai berikut (Sutoro Eko, 2005: 151):

- Pemberdayaan bertujuan meningkatkan kekuasaan kelompok-kelompok yang lemah atau tidak beruntung (Jim Ife, 1995).
- Pemberdayaan adalah sebuah proses yang membuat orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan atas dan mempengaruhi terhadap kejadian-

kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh ketrampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parros, 1994).

- Pemberdayaan menunjukkan pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial (Swift dan Levin, 1987).
- Pemberdayaan adalah suatu cara mengarahkan rakyat, organisasi dan komunitas agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya (Rappaport, 1984).

Lebih lanjut, Ife (1995: 61-62) berpendapat bahwa pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas: pertama, pilihan-pilihan personal dan kesempatan-kesempatan hidup: kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal, pekerjaan. Kedua, pendefinisian kebutuhan: kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya. Ketiga, ide dan gagasan: kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan. Keempat, lembaga-lembaga: kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan. Kelima, sumber-sumber: kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal dan kemasyarakatan. Keenam, aktivitas ekonomi: kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi, dan pertukaran barang serta jasa. Ketujuh, reproduksi: kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Berpijak pada konsep pembangunan kualitas manusia yang juga sering disebut dengan pemberdayaan manusia, maka pembangunan kualitas manusia diarahkan pada pemberdayaan pada diri manusia tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat *Bryant dan White (1987:22)* tentang empat aspek yang terkandung dalam pembangunan kualitas manusia sebagai upaya meningkatkan kapasitas mereka, sebagai berikut:

Pertama, pembangunan harus memberikan penekanan pada kapasitas (*capacity*) kepada apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan kemampuan tersebut serta energi yang diperlukan untuk itu. *Kedua*, pembangunan harus menekankan pemerataan (*equity*). Perhatian yang tidak merata pada berbagai kelompok masyarakat akan memecahkan masyarakat dan akan menghancurkan kapasitas mereka. *Ketiga*, pembangunan mengandung arti pemberian kuasa dan wewenang (*empowerment*) yang lebih besar kepada rakyat. Hasil pembangunan baru cukup bermanfaat bagi masyarakat bila mereka memiliki wewenang yang sepadan. Pembangunan harus mengandung upaya peningkatan wewenang kepada kelompok masyarakat yang lemah. Koreksi terhadap keputusan-keputusan yang tidak adil tentang alokasi hanyalah dapat dilakukan bila kelompok lemah ini mempunyai wewenang yang cukup besar. *Keempat*, pembangunan mengandung pengertian kelangsungan perkembangan (*sustainable*) dan interdependensi di antara negara-negara di dunia. Karena konsep kelangsungan dan kelestarian pembangunan, kendala sumber daya yang terbatas dan langka akan menjadi pertimbangan utama dalam upaya meningkatkan kapasitas.

Pada dasarnya terdapat banyak ragam pemahaman terhadap pemberdayaan (*empowerment*). Hal tersebut sering diterjemahkan sebagai upaya untuk memberikan kekuatan kepada orang atau kelompok yang lemah agar mereka menyadari posisi dirinya sendiri

sehingga timbul umpan balik dari dalam yang menimbulkan kekuatan dan kemampuan untuk melakukan aksi yang seimbang.

Pemberdayaan (*Empowerment*) itu sendiri muncul dari pemikiran bahwa manusia, selemah apapun dirinya, dalam dirinya masih mempunyai daya dan kekuatan yang sewaktu-waktu dapat semakin hilang atau semakin berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi yang mengarahkannya. Memang ada yang mengarahkan daya dan kekuatan tersebut pada suatu tindakan yang wajar seiring dengan perkembangan alur pikir dan sikap seseorang, tetapi ada pula yang disalurkan pada suatu tindakan radikal yang justru membahayakan pihak lain.

Kartasmita (1996: 144) menyatakan bahwa pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat, yaitu upaya memberdayakan masyarakat yang dimulai dari penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Dari pengertian di atas yang dikaitkan dengan pemberdayaan dapat dikatakan bahwa pemberdayaan adalah tindakan untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian yang dimulai dengan penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat menjadi berkembang.

Sejalan dengan itu, Webster dalam *Oxford English Dictionary* (Sedarmayanti, 2000: 78) menjelaskan bahwa: Kata *empower* mengandung 2 arti. Pengertian pertama adalah *to give power or authority to*, dan pengertian kedua adalah *to give ability to or enable to*. Dalam pengertian pertama diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas kepada pihak lain. Sedangkan dalam pengertian kedua, diartikan sebagai upaya untuk memberi kemampuan atau keberdayaan.

Selanjutnya Pranarka & Priyono (Sedarmayanti, 2000: 79) mengatakan bahwa pengertian pemberdayaan memiliki dua kecenderungan, yaitu:

- (1) Pemberdayaan menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan (*power*) kepada masyarakat, organisasi atau individu agar menjadi lebih berdaya. Proses ini sering disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan.
- (2) Kecenderungan sekunder, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong dan memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya.

Definisi tersebut menggambarkan bahwa pemberdayaan merupakan suatu proses yang disengaja dan direncanakan secara terus menerus serta memiliki tujuan, yaitu mereka yang diberdayakan memiliki akses untuk mendapatkan dan mengontrol sumber-sumber yang ada.

Sedangkan Paul (Sedarmayanti, 2000:78) menyatakan pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil (*equitable sharing of power*) sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan.

Sementara Shardlow (1998: 32) pada intinya mengatakan bahwa “*such a definition of empowerment is centrally about people taking control of their own lives and having the power to shape their own future*” (pemberdayaan membahas bagaimana individu, kelompok ataupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dan mengusahakan untuk membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka).

Pengertian pemberdayaan (*Empowerment*) menurut Carlzon & Macauley (Wasistiono, 1998: 46) adalah ‘Membebaskan seseorang dari kendali yang kaku dan memberi orang tersebut kebebasan untuk bertanggung jawab terhadap ide-idenya, keputusan-keputusannya dan tindakan-tindakannya’. Sedangkan Blancard, et. All (1998: 113) mengemukakan bahwa “Pemberdayaan berarti anda mempunyai kebebasan untuk bertindak dan bertanggung jawab terhadap hasilnya”.

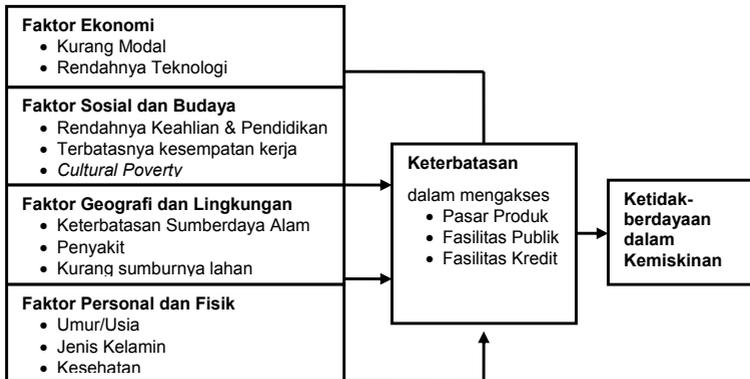
Sedangkan menurut Saleebey (1992: 45) dalam penjelasannya yang dikutip dari *Cornell University Empowerment Group* bahwasanya pemberdayaan adalah suatu proses yang disengaja dan terus menerus dipusatkan pada komunitas lokal, meliputi saling menghormati, sikap refleksi kritis, kepedulian dan partisipasi kelompok, melalui masyarakat yang merasa kurang memiliki secara bersama sumber-sumber yang berharga, memperoleh akses yang lebih besar untuk mendapatkan dan mengontrol sumber-sumber tersebut.

Secara sosiologis pemberdayaan masyarakat merupakan pemberian *power* kepada yang *powerless*, karena dengan memiliki *power* mereka yang terhimpit dalam ketidakberdayaan akan dapat melaksanakan proses aktualisasi-eksistensi dirinya. Secara struktur, manusia memang perlu diberi kesempatan untuk mengaktualisasikan eksistensinya (*self-actualization*), karena aktualisasi diri merupakan kebutuhan dasar manusia.

Kondisi ketidakberdayaan masyarakat dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Anne Both & Firdausy (1996 :7) dalam papernya yang berjudul “*Effect of Price and Market Reform on the Poverty Situation of Rural Communities and Firm Families*” menyatakan bahwa penyebab dari ketidakberdayaan masyarakat atas kemiskinan adalah keterbatasan penduduk di dalam mengakses pasar produk, fasilitas publik dan fasilitas kredit. Selanjutnya Both menyatakan

keterbatasan ini dipengaruhi oleh (1) faktor ekonomi, (2) faktor sosial budaya, (3) faktor geografi dan lingkungan dan (4) faktor personal dan fisik. Hubungan tersebut dapat dilihat pada gambar 2.1. yang menunjukkan paradigma dari kerangka pemikiran, bahwa ketidakberdayaan masyarakat dalam kemiskinan bukan dipengaruhi oleh faktor ekonomi semata tetapi juga dipengaruhi oleh faktor sosial budaya, faktor geografi dan lingkungan, juga faktor personal dan fisik.

Gambar 2.1
Beberapa Faktor Utama Yang Mempengaruhi
Ketidakberdayaan Masyarakat Dalam Kemiskinan.



Menurut Jhingan (2000: 404) bahwa pertumbuhan penduduk yang pesat pada suatu negara menyebabkan terjadinya ketidakberdayaan masyarakat dalam kemiskinan, oleh karenanya pertumbuhan penduduk benar-benar dianggap sebagai hambatan pembangunan ekonomi. Pertumbuhan penduduk yang cepat memperberat tekanan pada lahan serta menyebabkan pengangguran. Hal ini akhirnya memicu pada semakin tidak berdayanya masyarakat dan menimbulkan kemiskinan. Oleh karena itu penambahan penduduk harus dikurangi sehingga kemiskinan dapat dikurangi pula.

Beban tanggungan keluarga akibat dari jumlah anak yang banyak menimbulkan masalah pada penyediaan bahan pangan, perumahan, peralatan rumah tangga, peralatan modal, pendidikan dan kesehatan. Akibat selanjutnya akan menyebabkan pendapatan perkapita yang rendah sehingga standar hidup juga rendah. Pada keluarga besar, tanggungan keluarga bukan hanya dari jumlah anak yang banyak saja, tetapi juga dari orang tua dan saudara dekatnya.

Teori Jhingan ini didukung oleh Collin Clark (Jhingan, 2000: 406) yang menyatakan bahwa penduduk yang besar membawa kesulitan ekonomi bagi masyarakat yang hidup dengan metode tradisional. Jumlah penduduk yang besar yang tercermin pada besar penduduk pada setiap keluarga akan menyebabkan pendapatan perkapita yang rendah, apabila tidak diikuti oleh akumulasi modal yang dimiliki oleh setiap anggota masyarakat.

Penyebab dari terjadinya ketidakberdayaan masyarakat miskin dari suatu negara yang berpenghasilan rendah, menurut Samuelson (2000: 436) karena dua hal pokok yaitu:

(1) rendahnya tingkat kesehatan dan gizi; dan (2) lambatnya perbaikan mutu pendidikan sehingga menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan penduduk. Oleh karena itu upaya pertama yang dilakukan oleh pemerintah adalah (1) melakukan pemberantasan penyakit, (2) perbaikan kesehatan dan gizi, (3) perbaikan mutu pendidikan, (4) pemberantasan buta huruf dan (5) peningkatan ketrampilan penduduknya. Apabila hal-hal tersebut dapat dilakukan dengan segera maka penduduk dapat menggunakan modal dengan lebih efektif, menyerap teknologi baru dan belajar dari kesalahannya. Apabila ini ditunjang dengan penyediaan fasilitas umum yang memadai maka akan segera dapat mengentas kemiskinan. Oleh karena itu tingkat pendidikan (termasuk ketrampilan), tingkat kesehatan yang rendah dan terbatasnya fasilitas umum merupakan penyebab dari adanya ketidakberdayaan masyarakat dalam kemiskinan.

Konsep pemberdayaan tidak hanya mengarah secara individual (*individual self-empowerment*), tetapi juga secara kolektif (*collective self empowerment*). Semua itu harus menjadi bagian dari aktualisasi diri (*self-actualization*) dan koaktualisasi eksistensi manusia dan kemanusiaanlah yang menjadi tolok ukur normatif, struktural, dan substansial.

Pemahaman tentang pemberdayaan masyarakat tidak terlepas dari konteks keberdayaan masyarakat itu sendiri. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi tergantung pada program atau bantuan, akan tetapi membuat masyarakat memiliki keyakinan yang lebih besar akan kemampuan dirinya.

Kartasasmita (1996:144) menjelaskan, bahwa “memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat”. Dari pemikiran tersebut dapat dipahami bahwa tujuan dari pemberdayaan masyarakat adalah memandirikan masyarakat, memampukan dan meningkatkan kemampuan masyarakat serta membangkitkan kesadaran akan kemampuan yang dimiliki untuk mencapai kehidupan yang lebih baik dan berkelanjutan. Sedangkan Chambers (Kartasasmita, 1996:142), menjelaskan pengertian pemberdayaan masyarakat adalah ‘konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial dan mencerminkan paradigma baru pembangunan yang bersifat *people centred, participatory*, dan *sustainable*’.

Selanjutnya, Sumodiningrat (1996: 5) menyatakan bahwa: pada setiap upaya pemberdayaan baik yang dilakukan pemerintah, dunia usaha maupun pihak yang peduli pada masyarakat, paling tidak harus memuat lima hal pokok yakni: “Adanya stimulan, peningkatan kualitas SDM, pembangunan prasarana dan pembangunan/pengembangan kelembagaan pedesaan”.

Berkaitan dengan strategi pemberdayaan masyarakat, Priyono (1996:73) mengemukakan sebagai berikut:

- (1) Pemerataan kesempatan. Pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan, yaitu meliputi persamaan aksesibilitas dan keadilan atau kewajaran. Tidak membedakan dalam mendapatkan kesempatan yang sama.
- (2) Relevansi. Kebutuhan atau kepentingan yang tidak selamanya berjalan satu sama lain, sehingga menimbulkan perbedaan kepentingan, perbedaan kepentingan ini membuat struktur, isi, bentuk program begitu padat dan dapat mengakomodasi semua kebutuhan.
- (3) Kualitas. Kualitas mengacu kepada kualitas proses dan kualitas produk yang ditunjang oleh sumber daya (manusia, dan, sarana dan prasarana).
- (4) Pengkoordinasian kegiatan. Disebut pengkoordinasian karena dalam segala bentuk kegiatan harus dilakukan kerjasama sehingga hubungan kerja yang dicapai bisa maksimal dan mendapatkan hasil yang wajar.
- (5) Peningkatan kualitas sarana dan prasarana. Artinya pemberdayaan dilakukan dengan menyediakan sarana dan prasarana untuk proses pelaksanaan kegiatan, sehingga pelaksanaan kegiatan tidak menemui hambatan.

Sedangkan menurut Mark G. Hanna dan Buddy Robinson dalam Hikmat (2001: 19) bahwa terdapat tiga strategi utama pemberdayaan dalam praktek perubahan sosial, yaitu: a) Strategi tradisional, b) Strategi direct-action, c) Strategi transformatif. Strategi tradisional menyarankan agar mengetahui dan memilih kepentingan terbaik secara bebas dalam berbagai keadaan. Strategi direct-action membutuhkan dominasi kepentingan yang dihormati oleh semua pihak yang terlibat, dipandang dari sudut perubahan yang terjadi. Strategi transformatif menunjukkan bahwa pendidikan

massa dalam jangka panjang dibutuhkan sebelum pengidentifikasian kepentingan diri sendiri.

Penggunaan istilah pemberdayaan masyarakat erat kaitannya dengan paradigma pembangunan masyarakat (*community development*) yang muncul dari kritik terhadap paradigma pembangunan berbasis pertumbuhan ekonomi, yang dikemukakan oleh Ife (1995: 5), sebagai berikut: *Empowerment means providing people with the resource, opportunities, knowledge and skills to increase their capacity to determine their own future, and to participate in and affect the life of their community. Empowerment should be aim of all community development.* Pendapat tersebut mengemukakan bahwa pemberdayaan memiliki arti mendekatkan masyarakat pada sumber-sumber daya, kesempatan, pengetahuan dan keterampilan untuk meningkatkan kapasitasnya dalam menentukan masa depan mereka dan untuk berperan serta di dalamnya, juga memberikan pengaruh pada kehidupan di komunitasnya. Oleh sebab itu pemberdayaan merupakan alat dari seluruh pembangunan masyarakat.

Selain itu, menurut Suhendra (2006:86), indikator pemberdayaan masyarakat adalah: (1) Mempunyai kemampuan menyiapkan dan menggunakan sumber-sumber yang ada di masyarakat; (2) Dapat berjalannya "*bottom-up planning*"; (3) Kemampuan dan aktivitas ekonomi; (4) Kemampuan menyiapkan hari depan keluarga; dan (5) Kemampuan menyampaikan pendapat dan aspirasi tanpa adanya tekanan.

Dengan demikian, masyarakat yang berdaya akan mampu dan kuat untuk berpartisipasi dalam pembangunan, mampu mengawasi jalannya pembangunan, dan juga menikmati hasil pembangunan.

Sementara untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat, Sumodiningrat (1999:138) mengemukakan indikator-indikator sebagai berikut:

- (1) Berkurangnya jumlah penduduk miskin.
- (2) Berkembangnya usaha peningkatan pendapatan yang dilakukan oleh penduduk miskin dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.
- (3) Meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan keluarga miskin di lingkungannya.
- (4) Meningkatkan 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 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 dasar.

Menurut John Friedmann dalam bukunya *Empowerment: The Politics of Alternatif Development* (1992: 32-33), pemberdayaan masyarakat harus berawal dari pemberdayaan setiap rumah tangga yang mencakup tiga hal, sebagai berikut: (a) pemberdayaan sosial ekonomi yang difokuskan pada upaya menciptakan akses bagi setiap rumah tangga dalam proses produksi seperti akses informasi, pengetahuan dan ketrampilan, akses untuk berpartisipasi dalam organisasi sosial dan akses kepada sumber-sumber keuangan; (b) pemberdayaan politik difokuskan pada upaya menciptakan akses bagi setiap rumah tangga dalam proses pengambilan keputusan publik yang mempengaruhi masa depannya. Pemberdayaan politik masyarakat tidak hanya sebatas proses pemilihan umum, akan tetapi juga kemampuan untuk mengemukakan pendapat, melakukan kegiatan kolektif atau bergabung dalam berbagai asosiasi politik,

gerakan sosial atau kelompok kepentingan; dan (c) pemberdayaan psikologis difokuskan pada upaya membangun kepercayaan diri bagi setiap rumah tangga yang lemah. Kepercayaan diri pada hakekatnya merupakan hasil dari proses pemberdayaan sosial ekonomi dan pemberdayaan politik.

Dalam konteks ini, Ginanjar Kartasasmita (1996:159-160) menyebutkan tiga aspek pokok yang perlu dilakukan dalam proses pemberdayaan masyarakat yaitu:

- (1) Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan berkembangnya potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya karena, kalau demikian akan punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu dengan mendorong (*encourage*), memotivasi, dan membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
- (2) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*) melalui pemberian masukan (*input*) berupa bantuan dana, pembangunan prasarana, pengembangan lembaga pendanaan, penelitian dan pemasaran serta pembukaan akses berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.
- (3) Melindungi masyarakat melalui pemihakan kepada masyarakat lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang. Pemberdayaan masyarakat tidak membuat masyarakat bergantung pada berbagai program pemberian (*charity*), karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri.

Pemberdayaan masyarakat dapat berlangsung dan berhasil bila menggunakan strategi dan pendekatan yang tepat. Suharto (2005: 58) menyarankan 5 (lima) pendekatan, yaitu:

- (1) pemungkinan: menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal;
- (2) penguatan: memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya;
- (3) perlindungan: melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat) antara yang kuat dan lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah;
- (4) penyokongan: memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya; dan
- (5) pemeliharaan: memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat.

Selanjutnya pembahasan dimensi-dimensi pemberdayaan masyarakat dalam penelitian ini yakni penciptaan iklim atau suasana kondusif, peningkatan potensi atau kapasitas masyarakat, dan perlindungan masyarakat, dilakukan dengan menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang dikemukakan oleh Ginanjar Kartasmita (1996).

4.1. Konsep Pemberdayaan

Lowe (1995:26) memberikan definisi pemberdayaan sebagai berikut:

“the process as a result of which individual employees have the autonomy, motivation, and skill necessary to perform their jobs in a way which provides them with a sense of ownership and fulfillment while achieving shared organizational goals”

Berdasarkan definisi diatas pemberdayaan bermakna proses sebagai akibat darimana individu memiliki otonomi, motivasi dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan mereka dalam satu cara yang memberikan mereka rasa kepemilikan dan pemenuhan bilamana tujuan-tujuan bersama organisasi.

Menurut Suharto (2005:58-59) terdapat beberapa definisi tentang pemberdayaan sebagai berikut:

1. Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung, (Ife, 1995).
2. Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya, (Parson, *et al.*,1994)
3. Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui pengukuhan struktur sosial, (Swift dan Levin, 1987).
4. Pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai atau berkuasa atas kehidupannya, (Rappaport, 1984).

Berdasarkan definisi diatas pemberdayaan mengandung makna meningkatkan kekuasaan, sebuah proses, pengalokasian kekuasaan dan cara agar mampu berkuasa.

Selanjutnya menurut Suharto (2005, 59-60) pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan:

1. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan.
2. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk kepada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Sejalan dengan pendapat diatas menurut Wrihantnolo dan Dwidjowijoto (2007:2) pemberdayaan adalah sebuah proses menjadi bukan sebuah proses instan, sebagai suatu proses pemberdayaan mempunyai tiga tahapan yaitu penyadaran, pengkapasitasan dan pendayaan.

Berdasarkan pendapat para pakar diatas menurut penulis pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses motivasi dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan otonomi pengambilan keputusan dari kelompok masyarakat yang berlandaskan pada sumberdaya pribadi, melalui partisipasi, demokratisasi, pembelajaran dan pengalaman sosial serta tujuan berupa upaya

untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkat kemiskinan dan keterbelakangan sehingga rakyat, organisasi dan komunitas mampu menguasai atau berkuasa atas kehidupannya

Selanjutnya tahapan dalam pemberdayaan menurut Wrihan-tnolo dan Dwidjowijoto (2007:2) adalah sebagai berikut:

Tahap pertama adalah penyadaran, pada tahap ini target yang hendak diberdayakan diberi pencerahan dalam bentuk pemberian penyadaran bahwa mereka mempunyai hak untuk mempunyai sesuatu, tahap kedua adalah pengkapasitasan (*capacity building*) baik manusia, organisasi, atau sistem nilai atau memampukan (*enabling*) dalam arti untuk memberikan daya atau kuasa yang bersangkutan harus mampu terlebih dahulu dan tahap ketiga adalah pemberian daya itu sendiri atau *empowerment* dalam arti sempit, pada tahap ini kepada target diberi daya, kekuasaan, otoritas atau peluang.

4.2. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pengertian pembangunan masyarakat (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community-based development*) dan dalam tahap selanjutnya muncul istilah *driven development* yang diterjemahkan sebagai pembangunan yang diarahkan masyarakat atau pembangunan yang digerakan masyarakat.

Dimensi pemberdayaan masyarakat menurut Effendy (2002: 314-315) mengandung makna tiga pengertian yaitu *enabling*, *empowering*, dan *maintaining* sebagai berikut:

1. *Enabling*, diartikan sebagai terciptanya iklim yang mampu mendorong berkembangnya potensi masyarakat. Tujuannya agar

masyarakat yang bersangkutan mampu mandiri dan berwawasan bisnis yang berkesinambungan.

2. *Empowering*, mengandung pengertian bahwa potensi yang dimiliki oleh masyarakat lebih diperkuat lagi. Pendekatan yang ditempuh adalah dengan cara meningkatkan *skill* dan kemampuan manajerial.
3. *Maintaining*, merupakan kegiatan pemberdayaan yang bersifat protektif, potensi masyarakat yang lemah dalam segala hal perlu adanya perlindungan secara seimbang agar persaingan yang terbentuk berjalan secara sehat.

Menurut Kartasasmita (1996:159-160), upaya memberdayakan masyarakat harus dilakukan melalui tiga jurusan, yaitu sebagai berikut:

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak masyarakat yang sama sekali tanpa daya karena, kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu dengan mendorong (*encourage*), memotivasi, dan membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya. Dalam rangka pemberda-

yaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan tarap pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar baik fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah, dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat diakses oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan tempat terkonsentrasinya penduduk yang keberdayaannya amat kurang. Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program yang umum yang berlaku untuk semua tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

3. Memberdayakan mengandung pula arti melindungi (*protecting*). Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, karena kurang berdaya dalam menghadapi yang kuat oleh karena itu, dalam konsep pemberdayaan masyarakat, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat berdasar sifatnya. Dalam rangka ini, adanya peraturan perundangan yang secara jelas dan tegas melindungi golongan yang lemah sangat diperlukan. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*) karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri, dan hasilnya dapat dipertukarkan dengan pihak lain.

Berdasarkan pendapat Wrihantnolo dan Dwidjowijoto, Effendy dan Kartasmita pemberdayaan mempunyai tiga dimensi yaitu pertama penyadaran, kedua *enabling atau capacity building*, ketiga *empowering* dalam arti sempit dan keempat adalah *protecting atau maintining*.

Dimensi *enabling atau capacity building* menurut pendapat para pakar diatas pada dasarnya menciptakan susana iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang secara optimal sehingga masyarakat bisa secara mandiri untuk melaksanakan keinginannya dengan indikator dorongan meningkatkan produktivitas kerja, keinginan kuat untuk maju, pemenuhan kebutuhan, pemberian insentif berupa tambahan uang atau barang untuk meningkatkan gairah kerja, harapan berupa keinginan untuk penghidupan yang layak dan lebih baik, memberikan informasi, memberikan pemahaman, menumbuhkan kesadaran dan menumbuhkan inisiatif.

Dimensi *empowering* dalam arti sempit adalah memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat berupa penguatan pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhannya, pemberdayaan harus mampu menumbuh kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang menunjang kemandirian mereka. Indikator *empowering* adalah peningkatan pengetahuan tentang pembangunan, peningkatan keterampilan penggunaan teknologi, kesempatan mendapatkan bantuan pemerintah, kesempatan menyampaikan pendapat dalam rapat atau pertemuan, akses bantuan pemahaman hukum, kemungkinan masuk daftar penerima kredit atau pinjaman modal, penggunaan teknologi yang lebih maju, terbukanya lapangan kerja, penyediaan informasi kerja sama dengan pihak lain, pembangunan fisik berupa jalan, dan listrik, pembangunan sosial berupa sekolah dan fasilitas pelayanan

kesehatan, ketersediaan lembaga pendanaan atau permodalan, ketersediaan lembaga pelatihan, pembangunan sarana perekonomian seperti pasar.

Dimensi *protecting* atau perlindungan adalah melindungi masyarakat terutama kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang antara yang kuat dengan yang lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Indikator *protecting*

melindungi masyarakat yang lemah, miskin, dan yang tidak mempunyai lahan, melindungi pihak yang lemah pada transaksi jual-beli yang adil, mengurangi ketergantungan terhadap rentenir (pengijon), melindungi kaum lemah dari berbagai bentuk pemerasan, kemudahan dan keringanan dalam membayar utang atau kredit, biaya ringan untuk pengobatan dan pelayanan kesehatan, melindungi semua pihak yang terlibat dalam program, pengaturan upah yang layak, aturan jelas untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan yang merugikan golongan yang lemah, aturan tidak diskriminatif, persaingan seimbang untuk mendapatkan pekerjaan, persaingan seimbang untuk mendapatkan pelayanan pemerintah, akses yang sama untuk mendapatkan informasi atau keterangan pemerintah, mencegah monopoli barang dan jasa, membentuk pergaulan antar sesama anggota masyarakat, penduduk yang tersebar menjadi memusat, penduduk yang tertutup menjadi membuka diri, meningkatkan hubungan dengan pemerintah, pemberitahuan tentang kegiatan pemerintah, menjalin komunikasi antarkelompok

Selanjutnya tujuan dan sasaran pemberdayaan masyarakat menurut Sumaryadi (2005:114-115) adalah sebagai berikut:

1. Tujuan dari pemberdayaan masyarakat adalah (1) Membantu pengembangan manusiawi yang otentik dan integral dari masyarakat lemah, rentan, miskin, marjinal, dan kaum kecil, antara lain buruh tani, masyarakat terbelakang, masyarakat miskin; (2) Memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat tersebut secara sosial ekonomis sehingga mereka dapat lebih mandiri dan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka, sanggup berperan serta dalam pengembangan masyarakat.
2. Sasaran program pemberdayaan masyarakat dalam mencapai kemandirian adalah (1) Terbukanya kesadaran dan tumbuhnya keterlibatan masyarakat akar rumput dalam mengorganisir diri untuk kemajuan dan kemandirian bersama; (2) Diperbaikinya kehidupan kaum rentan, lemah, tak berdaya, miskin dengan kegiatan-kegiatan peningkatan pemahaman, peningkatan pendapatan dan usaha-usaha kecil di berbagai bidang ekonomi ke arah swadaya; dan (3) Ditingkatkan kemampuan dan kinerja kelompok dalam keterampilan teknis dan manajemen untuk perbaikan produktivitas dan pendapatan mereka.

Untuk mencapai tujuan pemberdayaan tersebut maka menurut Dubois dan Miley (1992 :211) terdapat beberapa cara atau teknik yang lebih spesifik yang dapat dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat, sebagai berikut:

1. Membangun relasi pertolongan yang merefleksikan respon empati, menghargai pilihan dan hak klien menentukan nasibnya sendiri, menghargai perbedaan dan keunikan individu, menekankan, kerjasama klien.
2. Membangun komunikasi yang menghormati martabat dan harga diri klien, mempertimbangkan keragaman individu, berfokus pada klien, menjaga kerahasiaan klien.

3. Terlibat dalam pemecahan masalah yang memperkuat partisipasi klien dalam semua aspek proses pemecahan masalah, menghargai hak-hak klien, merangkai tantangan-tantangan sebagai kesempatan belajar, melibatkan klien dalam pembuatan keputusan dan evaluasi.
4. Merefleksikan sikap dan nilai profesi pekerjaan sosial melalui ketaatan terhadap kode etik profesi, keterlibatan pengembangan profesional, riset dan perumusan kebijakan; penerjemahan kesulitan-kesulitan pribadi ke dalam isu-isu publik, penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidaksetaraan kesempatan.

Dalam konteks antara pemberdayaan politik dan ekonomi selanjutnya Abidin (2002:10-11) menyatakan pemberdayaan rakyat (*empowering people*) mencakup:

1. Pemberdayaan politik, yakni rakyat diberi kewenangan untuk ikut serta dalam menentukan kebijakan pemerintah. Ini adalah wujud dari negara demokrasi, rakyat sebagai pemilik negara. Karena itu, disamping kewenangan perlu dikembangkan juga rasa tanggung jawab sebagai pemilik.
2. Pemberdayaan ekonomi rakyat, sebagai upaya peningkatan kemampuan yaitu kesanggupan untuk hidup dan menentukan masa depan di tangannya sendiri, hal ini menyangkut teknologi yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan yang ada.

Dalam konteks yang lebih luas menurut Ndraha (2005:61-67) perlunya berbagai program pemberdayaan sebagai berikut:

1. Pemberdayaan politik, bertujuan meningkatkan posisi tawar yang diperintah terhadap pemerintah, sehingga yang diperintah mendapatkan apa yang merupakan haknya dalam bentuk barang, jasa, layanan dan kepedulian tanpa merugikan orang lain.

2. Pemberdayaan ekonomi, dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan yang diperintah sebagai konsumen untuk berfungsi sebagai penanggung dampak negatif pertumbuhan, pembayar resiko salah urus, pemikul beban pembangunan, kambing hitam kegagalan program dan penderita kerusakan lingkungan.
3. Pemberdayaan sosial budaya, bertujuan meningkatkan sumber daya manusia melalui *human investment* guna meningkatkan *human dignity* (nilai manusia), *human utilization* (penggunaan) dan perlakuan seadil-adilnya terhadap manusia.
4. Pemberdayaan lingkungan, dimaksudkan sebagai program perawatan dan pelestarian lingkungan supaya antara yang diperintah dan lingkungannya mempunyai hubungan saling menguntungkan.

Indikator pemberdayaan menurut Kiefer (1981) mencakup tiga dimensi yang meliputi kompetensi kerakyatan, kemampuan sosial politik dan kompetensi partisipatif begitu juga Parson, Jorgenson & Hernanzed. (1994:106) juga mengajukan tiga dimensi pemberdayaan yang merujuk kepada:

1. Sebuah proses pembangunan yang bermula dari pertumbuhan individual yang kemudian berkembang menjadi perubahan sosial yang lebih besar.
2. Sebuah keadaan psikologis yang ditandai oleh rasa percaya diri, berguna dan mampu mengendalikan diri dan orang lain.
3. Pembebasan yang dihasilkan dari sebuah gerakan sosial yang dimulai dari pendidikan dan politisasi orang-orang lemah dan kemudian melibatkan upaya-upaya kolektif dari orang-orang lemah tersebut untuk memperoleh kekuasaan dan mengubah struktur-struktur yang masih menekan.

Dalam hubungannya pemberdayaan dengan pembangunan manusia yang disebut sebagai konsep holistik menurut penulis mempunyai unsur-unsur penting yaitu peningkatan produktifitas, pemerataan kesempatan, kesinambungan pembangunan serta pemberdayaan manusia.

Di samping hal diatas makna pemberdayaan tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan sosial, tujuan pembangunan menurut pendekatan ini adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan masyarakat menikmati kehidupan kreatif, sehat dan berumur panjang, (Wrihaatnolo dan Dwidjowijoto, 2007:72).

Sejalan dengan pendapat diatas menurut pandangan ini tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (Ul Haq,1995). Pengertian ini menurut Wrihaatnolo dan Dwidjowijoto (2007:73) mempunyai dua sisi sebagai berikut :

1. Pembentukan kemampuan manusia seperti yang tercermin dalam kesehatan, pengetahuan dan keahlian yang meningkat.
2. Penggunaan kemampuan yang telah dipunyai untuk bekerja, untuk menikmati kehidupan atau untuk aktif dalam kegiatan kebudayaan, sosial dan politik

Masih dalam hubungannya pembangunan dengan pemberdayaan masyarakat menurut Chambers dalam Kartasasmita (1996: 142) adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial, konsep ini mencerminkan paradigma baru tentang pembangunan yaitu *people centered, participatory, empowering and sustainable*. Konsep ini menurut Kartasasmita lebih luas dari sekedar hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain disebut *alternative development*

yang menghendaki *inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*.

Sejalan dengan pendapat di atas, Mikkelsen (1999:66-68) menyatakan pemberdayaan adalah model pembangunan alternatif yang dirumuskan oleh masyarakat dan organisasi setempat, pengertian ini mengandung beberapa asumsi yaitu sebagai berikut:

1. Masyarakat harus memperoleh proyek pembangunan yang ditentukan sendiri.
2. Masyarakat memiliki kemampuan dan hak untuk menyatakan pikiran serta kehendak mereka.
3. Tujuan pembangunan dapat dicapai secara harmonis dan konflik antara kelompok masyarakat direndam melalui pola demokrasi setempat.
4. Pembangunan menjadi positif bila ada partisipasi masyarakat setempat.
5. Pemberdayaan masyarakat merupakan hal yang mutlak perlu untuk mendapat partisipasinya, karena pemerintah tidak akan mengeluarkan biaya untuk pembangunan kesejahteraan yang ditetapkan oleh masyarakat, kecuali masyarakat itu memiliki kemampuan untuk memaksa pemerintahnya.

Selanjutnya menurut Kartasmita (1996:144) memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan, dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Selanjutnya menurut Rappaport dalam Wrihaatnolo dan Dwijowijoto (2007:177-178) penerapan teori pemberdayaan pada program implementasi bahwa pemberdayaan diartikan suatu proses,

suatu mekanisme dalam hal individu, organisasi dan masyarakatnya menjadi ahli akan masalah yang mereka hadapi. Teori pemberdayaan mengasumsikan sebagai berikut:

1. Pemberdayaan akan berbeda bentuk untuk orang yang berbeda. Persepsi, keahlian dan tindakan yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah tenaga kerja akan berbeda antara remaja yang belum menikah dan wanita dewasa yang sedang hamil. Latar belakang situasi dan kematangan seseorang sangatlah menentukan.
2. Pemberdayaan akan berbeda bentuk untuk konteks yang berbeda. Persepsi keahlian dan tindakan yang diperlukan untuk melaksanakan suatu pekerjaan tertentu akan berbeda antara pekerja di organisasi otoritatif dan pekerja partisipatif. Inisiatif pekerja pada situasi pertama ditekan di tingkat paling rendah sementara pada situasi kedua pekerja didorong untuk berkembang semaksimal mungkin.
3. Pemberdayaan akan berfluktuasi atau berubah sejalan dengan waktu. Seseorang dapat merasakan terberdayakan pada suatu saat dan tidak terberdayakan pada kondisi lain bergantung kepada kondisi yang mereka hadapi pada suatu waktu.

Menurut Ibrahim dan Irianto (1995:89), terdapat delapan prinsip pemberdayaan masyarakat dalam hubungannya dengan pembangunan, sebagai berikut:

1. Pemberdayaan masyarakat merupakan bagian integral dari proses pembangunan masyarakat.
2. Pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, dan pelestarian prasarana yang akan dan telah dibangun
3. Pemberdayaan masyarakat menempatkan manusia sebagai subjek pembangunan.

4. Pemberdayaan masyarakat berusaha membantu masyarakat mengenal potensinya dan mengembangkannya menjadi berdaya guna.
5. Pemberdayaan masyarakat berusaha meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat yang produktif, kreatif dan mampu secara mandiri berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan.
6. Pemberdayaan masyarakat memberikan kepercayaan, kesempatan dan keleluasaan kepada masyarakat mengembangkan potensinya.
7. Pemberdayaan masyarakat mengembangkan tumbuhnya partisipasi masyarakat yang berupa tenaga, pikiran dan materi.
8. Pemberdayaan masyarakat dilandasi filsafat menolong dirinya sendiri dan partisipasi anggota masyarakat.

Urgensi pemberdayaan menurut Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2007:30-32) dalam pembangunan paling tidak dapat dilihat dari tiga segi sebagai berikut:

1. Pemberdayaan dipandang sebagai jawaban atas pengalaman pelaksanaan pembangunan yang didasari kebijakan terpusat mulai era tujuh puluhan sampai dengan enam puluhan. Meskipun banyak pihak menyatakan bahwa pendekatan terpusat cocok pada masa itu dengan beberapa alasan antara lain belum meluasnya kesadaran pembangunan, masih sedikitnya pelaksana pembangunan, tingginya ketergantungan kepada luar negeri dan dominasi pemikiran para teknokrat namun sebagian masyarakat menyatakan keengganan pemerintah pusat untuk memberikan ruang partisipasi lebih luas sebagai *end user* kebijakan publik telah menyebabkan matinya inovasi dan kreasi rakyat untuk memahami kebutuhannya sendiri serta cara-cara merealisasikan kebutuhannya itu melalui proses pembangunan.

Proses pembangunan terpusat dan akhirnya tidak partisipatif itu telah menyadarkan para pemikir kebijakan publik untuk akhirnya mengadopsi konsep pemberdayaan yang dipercaya mampu menjembatani partisipasi rakyat dalam proses pembangunan.

2. Pemberdayaan dianggap sebagai jawaban atas tantangan konsep pertumbuhan yang mendominasi pemikiran para pengambil kebijakan publik yang ternyata cenderung melupakan kebutuhan rakyat pada level akar rumput. Dalam konsep distribusi pembangunan pemanfaat pembangunan adalah rakyat pada level akar rumput, para pengambil kebijakan publik percaya bahwa konsep distribusi pembangunan dapat beriringan dengan konsep pertumbuhan pembangunan apabila konsep distribusi pembangunan beriringan dengan konsep pemberdayaan. Jika pada masa lalu aset pembangunan hanya dimiliki oleh pelaku usaha skala besar dalam distribusi pembangunan aset pembangunan akan semakin dimanfaatkan oleh rakyat pada level yang paling bawah, akhirnya pemberdayaan ditantang untuk dapat menjamin distribusi aset pembangunan secara merata.
3. Pemberdayaan dipandang sebagai jawaban atas nasib rakyat yang masih banyak didominasi oleh penduduk miskin, pengangguran, masyarakat dengan kualitas hidup rendah, masyarakat tertinggal di sejumlah daerah. Sebagaimana disampaikan oleh para pemikir pembangunan ternyata pembangunan di negara berkembang banyak diwarnai fenomena kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan, sehingga konsep pertumbuhan kurang sesuai. Di Indonesia akhirnya untuk memperbaiki konsep pertumbuhan dapat dijawab dengan konsep pemberdayaan untuk pembangunan di Indonesia.

Sejak Pemerintahan Orde Baru hingga saat ini, berbagai isue khususnya mengenai peningkatan taraf hidup masyarakat perdesaan selalu mengalami dinamika pasang surut. Apapun kebijakan pemerintah guna meningkatkan taraf hidup mereka, seringkali menuai kritikan ataupun kontroversi dari berbagai pihak. Banyak kalangan yang menyatakan bahwa masyarakat perdesaan khususnya para petani adalah “*wongcilik*”, yang siklus kehidupannya cenderung tertindas dan terkadang menjadi “tumbal” atas kebijakan perekonomian pemerintah. Sebagai contoh sederhana bisa dilihat ketika pemerintah menetapkan kebijakan penentuan harga dasar gabah, pengurangan subsidi pupuk, mahalnya harga bahan bakar, atau kebijakan import, yang dirasa tidak berpihak pada kepentingan dan kesejahteraan masyarakat petani di perdesaan.

Di sisi lain eksekusi pembangunan nasional juga telah mampu menciptakan kesenjangan antara daerah perdesaan dan wilayah perkotaan, telah banyak peneliti ataupun para ahli yang dapat membuktikan bahwa pembangunan semakin memperbesar jurang pemisah antara desa dan kota. Kebijakan pemerintah pusat yang mengkonsentrasikan pembangunan ekonomi pada sektor industri, membutuhkan investasi yang mahal guna mengejar pertumbuhan. Akibatnya sektor lain seperti sektor pertanian terabaikan, sehingga pembangunan seolah-olah hanya terpusat di wilayah perkotaan saja. Hal ini juga sesuai dengan hipotesa Kuznets, bahwa pada tahap pertumbuhan awal, maka pertumbuhan senantiasa diikuti dengan pemerataan yang buruk, namun setelah masuk pada tahap pertumbuhan lanjut maka pemerataan akan semakin membaik. (Todaro, 2000). Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kesenjangan tersebut antara lain karena perbedaan pendidikan, ketersediaan lapangan pekerjaan, infrastruktur investasi, dan kebijakan (Arndt, 1988).

Telah banyak para ahli pembangunan masyarakat perdesaan yang mengangkat masalah tersebut kepermukaan, namun yang terjadi petani miskin tetap saja miskin, sebab persoalan yang berkaitan dengan produksi seperti kapasitas sumberdaya manusia, modal, dan kebijakan, dari tahun ke tahun tetap sama sekali pun bentuknya berbeda. Banyak proyek ataupun program pemerintah yang sudah dilakukan untuk mendorong pembangunan perekonomian masyarakat perdesaan, dan proyek ataupun program tersebut dilakukan masing-masing departemen atau antar departemen, namun umumnya berbagai proyek yang digulirkan masih pada pemberian bantuan fisik kepada masyarakat, baik berupa sarana irigasi, bantuan saprotan, mesin pompa, pembangunan sarana air bersih, dan sebagainya.

Dengan demikian, kenyataan di lapangan ketika proyek berakhir maka keluaran proyek tersebut sudah tidak berfungsi lagi atau bahkan hilang. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi kegagalan proyek tersebut antara lain, yaitu; (1) ketidaktepatan antara kebutuhan masyarakat dan bantuan yang diberikan; (2) paket proyek tidak dilengkapi dengan keterampilan yang mendukung; (3) tidak ada kegiatan *monitoring* yang terencana; dan (4) tidak ada kelembagaan di tingkat masyarakat yang melanjutkan proyek.

Belajar dari berbagai kegagalan, maka untuk selanjutnya proyek-proyek mulai dilengkapi dengan aspek lain, seperti; pelatihan untuk keterampilan, pembentukan kelembagaan di tingkat masyarakat, keberadaan petugas lapangan, dan pelibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dengan kata lain dikelola melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat, sehingga jika dibandingkan dengan proyek generasi sebelumnya, maka hasil proyek tersebut bisa bertahan lebih lama untuk dimanfaatkan oleh masyarakat bahkan berkembang memberikan dampak positif.

Pemberdayaan adalah bagian dari paradigma pembangunan yang memfokuskan perhatiannya pada semua aspek yang prinsipil dari manusia di lingkungannya, yakni mulai dari aspek intelektual (sumber daya manusia), aspek material dan fisik, sampai kepada aspek manajerial. Aspek-aspek tersebut bisa jadi dikembangkan menjadi aspek sosial-budaya, ekonomi, politik, keamanan, dan lingkungan. Dalam pemberdayaan masyarakat, digunakan Teori Struktural Fungsional dari Talcot Parson, baik untuk tingkat makro yang menyangkut masalah struktur ekonomi, politik, dan sosial, ataupun untuk kajian di tingkat mikro yang berkenaan dengan perubahan sosial. Sementara itu pola pemberdayaan di tingkat masyarakat dan peran ulama, dilakukan pendekatan Teori Evolusi dan Diferensiasi Sosial.

Disamping itu dalam mencari kaidah-kaidah di masyarakat, terdapat tiga masalah sebagai azas penting menurut pendekatan Struktural Fungsional, yakni; (1) adakah sesuatu berfungsi; (2) bagaimana sesuatu berfungsi; (3) mengapa sesuatu berfungsi (Garna, 1996: 55). Dalam konteks pemberdayaan masyarakat dapat “dipinjam” ketiga hal tersebut menjadi; (1) apa yang dikerjakan ulama dalam pemberdayaan masyarakat; (2) strategi apa yang dilakukan ulama dalam pemberdayaan masyarakat; dan (3) mengapa strategi tersebut membuat masyarakat berubah (berpartisipasi). Ketiga hal itu yang dijadikan acuan oleh Hanna and Robinson (1994: 42-59) dalam merumuskan *Strategyc for Community Empowerment*. Sementara itu Pranaka & Vidhyandika (1996: 44) menyatakan bahwa konsep pemberdayaan masyarakat melekat di awal gerakan modern untuk menemukan alternatif baru dalam membangun masyarakat. Proses pemberdayaan pada hakikatnya dapat dipandang sebagai *depowerment* dari sistem kekuasaan. Munculnya pemberdayaan sebagai reaksi terhadap alam pikiran, tata masyarakat, dan tata budaya sebelumnya yang berkembang di suatu negara.

Di samping itu dalam kamus Webster menyatakan, bahwa *empower* mengandung pengertian *to give power or authority* dan *to give ability or enable*. Dengan demikian makna *empower* merupakan makna yang tidak dapat dipisahkan dari *power* (kekuasaan). Sementara itu Parson (dalam Pranaka, 1996:44) menyatakan:

Kekuasaan (*power*) dapat dibedakan dalam dua dimensi, yakni distributive dan generatif. Dimensi distributive kekuasaan diartikan sebagai kemampuan seseorang atau kelompok untuk memaksakan kehendak mereka pada orang lain, sedangkan dimensi generative kekuasaan merupakan tindakan-tindakan yang memungkinkan masyarakat atau unit sosial untuk meningkatkan kemampuannya mengubah masa depan mereka yang dilakukan atas pilihan mereka sendiri.

Adapun kondisi masyarakat perdesaan senantiasa berada dalam kondisi yang tidak memperoleh kesempatan secara bebas memuaskan dan merealisasikan potensi mereka dalam mengatasi masalah yang mereka alami, sehingga masyarakat tersebut berada pada kondisi tidak berfungsi atau dalam keadaan tidak berdaya, sehingga dalam persoalan inilah maka akan dibutuhkan *power* dari pihak lain agar mereka tidak menjadi *powerless*.

Proses pemberdayaan mengharuskan pihak lain, yaitu praktisi pembangunan guna memberikan kesempatan se-optimal mungkin agar setiap anggota masyarakat dapat berpartisipasi sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya, untuk itu suatu pendekatan interaksi simbolik menjadi relevan karena dasar kehidupan bersama dari manusia adalah komunikasi, terutama simbol-simbol sebagai kunci untuk memahami kehidupan sosial manusia. Berkaitan dengan hal tersebut, Mead (dalam Soekanto, 1989:8) menyatakan:

Manusia mempunyai kemampuan untuk berinteraksi dengan pihak-pihak lain, dengan perantaraan lambang-lambang tersebut,

maka manusia memberikan arti pada kegiatan-kegiatannya. Mereka dapat menafsirkan keadaan dan perilaku dengan menggunakan lambang-lambang tersebut. Manusia membentuk perspektif tertentu melalui suatu proses sosial, dimana mereka memberikan rumusan hal-hal tertentu bagi pihak-pihak lain. Selanjutnya mereka berperilaku menurut hal-hal yang diartikan secara sosial

Dalam perpektif ini interaksi yang dilakukan ulama dengan pihak-pihak yang terlibat dalam pemberdayaan masyarakat senantiasa melibatkan simbol-simbol, baik simbol “ke-ulama-an” ataupun simbol keagamaan. Berbagai makna keagamaan dan “ke-ulama-an” biasanya lebih mudah diterima oleh masyarakat, mengingat dalam ajaran agama dijelaskan, bahwa ulama merupakan pewaris para nabi “*al ulama’u warrosatul anbiya*”, sehingga masyarakat terhadap ulama biasanya berperilaku “*sami’na wa’atho’na*” (mendengar dan mematuhi). Selain itu menurut Kartasmita (1997: 10), bahwa pandangan yang berkembang dalam teori-teori pembangunan terutama di bidang ekonomi, telah bergeser dari teori yang berorientasi pertumbuhan ke teori yang berorientasi ke arah manusia (dan dalam konteks plural ke arah masyarakat atau rakyat) sebagai pusat perhatian dan sasaran, sekaligus sebagai pelaku utama pembangunan (subjek dan objek).

Pengalaman pembangunan dalam tiga dasawarsa (1940-1970) telah menunjukkan bahwa yang terjadi adalah rakyat pada lapisan bawah tidak senantiasa menikmati kucuran hasil pembangunan seperti yang diharapkan itu, bahkan di banyak negara kesenjangan sosial ekonomi malah semakin melebar. Hal itu disebabkan oleh pendapatan dan konsumsi yang semakin meningkat, kelompok masyarakat yang sudah baik keadaannya dan lebih mampu, dapat lebih memanfaatkan kesempatan, antara lain karena posisinya

yang menguntungkan (*privileged*), sehingga akan memperoleh semua atau sebagian besar hasil pembangunan. Dengan demikian yang terjadi adalah yang kaya semakin kaya dan yang miskin tetap sajamiskin, bahkan dapat menjadi lebih miskin.

Cara pandang tersebut mendominasi pemikiran pembangunan ekonomi (*mainstream economics*) pada dekade tahun 1950-an dan 1960-an, dengan ciri-ciri utamanya bahwa pembangunan adalah suatu upaya terencana untuk mengejar pertumbuhan ekonomi agregat, kemudian harus pula disadari bahwa pemikiran semacam ini masih banyak pengikut dan pendukungnya hingga saat ini, walaupun bukti-bukti empirik dan uji teoritik menunjukkan bahwa *trickle down process* tidak pernah terwujud, khususnya di negara-negara yang berkembang (*under development country*). Dengan demikian maka berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma yang semata-mata memberikan penekanan terhadap pertumbuhan, sehingga berkembang kelompok pemikiran yang disebut sebagai paradigma pembangunan sosial, yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan pembangunan yang dianggap lebih berkeadilan.

Sekalipun pembangunan harus berkeadilan, namun disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya untuk memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang jawabannya tidak ada henti-hentinya dicari dalam studi pembangunan, sebuah model yang dinamakan pemerataan dengan pertumbuhan atau *Redistribution with Growth (RuG)* telah dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974 (Chenery, et al., 1974 dalam Kartasmita 1997: 12). Dalam hal itu ide dasarnya adalah pemerintah harus mempengaruhi pola pembangunan sedemikian rupa, sehingga produsen yang berpendapatan rendah (yang di banyak negara berlokasi di

perdesaan dan produsen besar di perkotaan) memperoleh kesempatan untuk meningkatkan pendapatan, serta secara simultan menerima sumber ekonomi yang diperlukan.

Pandangan bahwa pembangunan tidak seyogyanya hanya memperhatikan tujuan-tujuan sosial ekonomi, berkembang luas. Di samping itu masalah demokrasi dan hak-hak asasi manusia mulai menjadi pembicaraan pula dalam kajian pembangunan. Goulet (dalam Kartasamita, 1997: 13) mengkaji falsafah dan etika pembangunan, misalnya menengahkan bahwa proses pembangunan harus menghasilkan; (1) terciptanya “soliditas baru” yang mendorong pembangunan yang berakar dari bawah (*grassroots oriented*); (2) memelihara keberagaman budaya dan lingkungan; dan (3) menjunjung tinggi martabat serta kebebasan bagi manusia dan masyarakat.

Dalam upaya mengatasi tantangan itu, diletakkan strategi pemberdayaan (*empowering*) masyarakat. Dasar pandangannya adalah bahwa upaya yang dilakukan harus diarahkan langsung pada akar persoalannya, yaitu meningkatkan kemampuan rakyat, sementara itu bagian yang tertinggal dalam masyarakat harus ditingkatkan kemampuannya dengan mengembangkan dan mendinamisasikan potensinya, atau dengan kata lain memberdayakannya.

Secara praktis upaya yang merupakan pengerahan sumber daya untuk mengembangkan potensi ekonomi rakyat maka pada gilirannya akan meningkatkan produktivitas rakyat pula, sehingga baik sumber daya manusia ataupun sumber daya alam di sekitar keberadaan rakyat, dapat segera ditingkatkan produktivitasnya. Dengan demikian maka rakyat dan lingkungannya mampu secara partisipatif menghasilkan dan menumbuhkan nilai tambah ekonomis. Rakyat miskin atau yang berada pada posisi belum termanfaatkan secara penuh potensinya, akan meningkat bukan hanya status ekonominya, tetapi juga harkat, martabat, rasa percaya diri, dan

harga dirinya. Dengan demikian dapat diartikan bahwa pemberdayaan tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah sosial, dan nilai tambah budaya, sehingga partisipasi masyarakat dapat meningkatkan akselerasi kehidupan rakyat.

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial, konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat “*people-centered, participatory, empowering, and sustainable*” (Chambers dalam Kartasamita, 1997: 6). Konsep ini lebih luas, tidak hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut, yang pemikirannya banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa lalu. Konsep ini berkembang dari upaya para ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh Friedman disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki adanya “*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality, and intergenerational equity*”.

Konsep tersebut tidak mempertentangkan pertumbuhan dengan pemerataan, karena seperti dikatakan Donald Brown (dalam Kartasasmita 1997: 7), keduanya tidak harus diasumsikan sebagai “*incompatible or antithetical*”. Konsep ini mencoba melepaskan diri dari perangkat “*zero-sum game*” dan “*trade off*”, yang bertitik tolak dari pandangan bahwa dengan pemerataan, maka akan tercipta landasan yang lebih luas untuk pertumbuhan dan menjamin pertumbuhan berkelanjutan. Dengan demikian, maka seperti dikatakan Kirdar & Silk (1995: 7), bahwa “*the pattern of growth is just as important as the rate of growth*”, yang dicari adalah seperti halnya dikatakan Ranis (1995), “*the right kind of growth*”, yakni bukan yang vertikal menghasilkan “*trickle-down effect*”, seperti yang terbukti kurang

optimal, tetapi hendaknya yang bersifat horizontal (*horizontal flows*), yakni “*broadly based, employment intensive, and not compartmentalized*”..

Hasil pengkajian berbagai proyek yang dilakukan oleh *International Fund for Agriculture Development* (IFAD) menunjukkan, bahwa dukungan bagi produksi yang dihasilkan masyarakat di lapisan bawah, telah memberikan sumbangan pada pertumbuhan yang lebih besar, dibandingkan dengan investasi yang sama pada sektor-sektor yang skalanya lebih besar. Pertumbuhan itu dihasilkan bukan hanya dengan biaya lebih kecil, tetapi dengan devisa yang lebih kecil pula (Brown, 1995). Hal terakhir ini akan menjadi besar artinya bagi negara-negara berkembang yang mengalami kelangkaan devisa dan lemah posisi neraca pembayarannya. Adapun menurut Kartasamita (1997: 13) dalam kerangka memberdayakan masyarakat, dapat dilihat dari tiga sisi, yakni:

- 1) Menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Di sini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena kalau demikian akan punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
- 2) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Penguatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

- 3) Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang sangat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi, seperti; modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masalah berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar, baik fisik seperti; irigasi, jalan, dan listrik, ataupun sosial seperti; sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan, di mana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya cukup minim. Untuk itu perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku untuk semua, tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan bertanggungjawab, adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya.

Disamping itu hal yang cukup penting adalah peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya, oleh karena itu pemberdayaan masyarakat sangat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, dan pengamalan demokrasi. Berkaitan dengan itu Friedman (1992), menyatakan sebagai berikut:

“The empowerment approach, which is fundamental to an alternative development, places the emphasis on autonomy in the decision-making

of territorially organized communities, local self-reliance (but not autarchy), direct (participatory) democracy, and experiential social learning”.

Memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi semakin lemah karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat, sehingga perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah sangat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan lebih mengecilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

Pemberdayaan masyarakat bukan untuk membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*), karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati, harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertukarkan dengan pihak lain). Dengan demikian maka tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kekuatan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan. Sementara itu menurut Sumodiningrat (1999: 21) bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat melalui perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan.

Mubyarto (1998: 19) menekankan bahwa pemberdayaan masyarakat terkait erat dengan pemberdayaan ekonomi rakyat, dalam proses pemberdayaan, masyarakat diarahkan pada pengembangan sumberdaya manusia (di perdesaan) dan penciptaan peluang usaha

yang sesuai dengan keinginan mereka. Masyarakat menentukan jenis usaha dan kondisi wilayah yang pada gilirannya dapat menciptakan lembaga serta sistem pelayanan dari, oleh, dan untuk masyarakat itu sendiri. Upaya pemberdayaan masyarakat ini kemudian berlanjut pada pemberdayaan ekonomi rakyat.

Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dengan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik, mental, terdidik, dan kuat, tentunya memiliki keberdayaan yang cukup tinggi. Keberdayaan masyarakat merupakan unsur dasar yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan, dan dalam pengertian yang dinamis mengembangkan diri guna mencapai kemajuan. Keberdayaan masyarakat itu sendiri menjadi sumber dari apa yang dalam wawasan politik disebut sebagai Ketahanan Nasional atau TANAS, artinya bahwa apabila masyarakat memiliki kemampuan ekonomi yang cukup tinggi, maka hal itu merupakan bagian dari ketahanan ekonomi nasional.

Upaya memberdayakan masyarakat menurut Kartasasmita (1997: 7) yaitu bahwa hal pertama harus dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Dalam hal ini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia dan setiap masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan, artinya bahwa tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena jika kondisinya seperti itu maka ia akan punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu sendiri, dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya, serta berupaya untuk mengembangkannya.

Selanjutnya upaya tersebut diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri. Dalam konteks

ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana kondusif. Penguatan ini meliputi langkah-langkah nyata dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi semakin berdaya (Kartasmita, 1997: 13). Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya, menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti; kerja keras, hemat, keterbukaan, bertanggungjawab, dan lain-lain, yang merupakan bagian pokok dari upaya pemberdayaan itu sendiri.

Adapun pemberdayaan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pemberdayaan masyarakat miskin di perdesaan sebagai bagian dari masyarakat yang membutuhkan penanganan atau pengelolaan dari pihak pemerintah dan masyarakat. Berkaitan dengan itu, tabel berikut ini menunjukkan pergeseran paradigma pemberdayaan masyarakat, yakni sebagai berikut:

Tabel 4.1.
Paradigma Pemberdayaan Masyarakat

Paradigma Lama	Paradigma Baru
Fokus pada pertumbuhan ekonomi	Pertumbuhan yang berkualitas dan berkelanjutan
Redistribusi oleh Negara	Proses keterlibatan warga yang marginal dalam pengambilan keputusan
Otoritarianisme ditolerir sebagai harga yang harus dibayar karena pertumbuhan	Menonjolkan nilai-nilai kebebasan, otonomi, harga diri, dan lain-lain.
Negara memberi subsidi kepada pengusaha kecil	Negara membuat lingkungan yang memungkinkan
Negara menyediakan layanan ketahanan sosial	Pengembangan institusi lokal untuk ketahanan sosial

Transfer teknologi dari negara maju	Penghargaan terhadap kearifan dan teknologi lokal; pengembangan teknologi secara partisipatoris
Transfer aset-aset berharga pada negar amaju	Penguatan institusi untuk melindungi aset komunitas miskin.
Pembangunan nyata: diukur dari nilai ekonomis oleh pemerintah	Pembangunan adalah proses multidimensi dan sering tidak nyata yang dirumuskan oleh rakyat.
Sektoral	Menyeluruh
Organisasi hierarkhis untuk melaksanakan proyek	Organisasi non-hierarkis
Peran negara; sebagai produser, penyelenggara, pengatur, dan konsumen terbesar	Peran negara: menciptakan kerangka legal yang kondusif, membagi kekuasaan, mendorong tumbuhnya institusi-institusi masyarakat.

Sumber: diadaptasi dari A. Shepherd, *Sustainable Rural Development* (London: Mac. Millan Press, 1998: 17)

PEMBERDAYAAN DAN PARTISIPASI

DALAM hubungannya pemberdayaan dengan partisipasi, partisipasi menurut Keith Davis (1962:242) adalah “*as mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them*”. Menurut Davis partisipasi merupakan keterlibatan yang bersipat spontan yang disertai kesadaran dan tanggungjawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama.

Partisipasi menurut FAO(*Food Agricultural Organisation*) dalam Mikkelsen (1989: 1999:64) arti kata partisipasi adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan.
2. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek proyek pembangunan.
3. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu.
4. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan,

monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial.

5. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri.
6. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Koentjoroningrat (1994:79) menyatakan partisipasi masyarakat menyangkut dua tipe yaitu partisipasi dalam aktivitas bersama dalam proyek proyek pembangunan yang khusus dan partisipasi sebagai individu diluar aktivitas bersama.

Partisipasi menurut Ndraha (1987:102) adalah pengambilan bagian dalam kegiatan bersama, sementara itu Mubyarto (1984:35) menyatakan partisipasi adalah kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa mengorbankan kepentingannya sendiri.

Thomas Ford Houl dalam Syarwani, (1974, 1987:66) menyatakan bahwa partisipasi dapat dilihat terutama sebagai gejala sosial yang dalam *dictionary of modern sociology* dapat dijumpai pada istilah *social relationship* yaitu suatu keadaan bahwa seseorang itu ikut merasakan bersama dengan orang lain sebagai akibat interaksi sosial. Selanjutnya menurut Siagian (1988:30) partisipasi masyarakat adalah mereka yang melaksanakan berbagai kegiatan dalam pembangunan dimana rakyat yang akhirnya memegang peranan sekaligus sebagai subyek dan obyek pembangunan.

Terdapat dua alternatif utama dalam penggunaan partisipasi menurut Mikkelsen (1999:65) yaitu:

1. Sebagai sebuah tujuan, partisipasi menghasilkan pemberdayaan yakni setiap orang berhak menyatakan pendapat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupannya. Dengan

demikian partisipasi adalah alat dalam memajukan ideologi atau tujuan-tujuan pembangunan yang normatif seperti keadilan sosial, persamaan dan demokrasi.

2. Sebagai alat untuk mengembangkan diri, dalam bentuk alternatif partisipasi ditafsirkan sebagai alat untuk mencapai efisiensi dalam manajemen proyek-sebagai alat dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan. Implikasinya, partisipasi menyangkut pula strategi manajemen, melalui mana negara mencoba untuk memobilisasi sumber-sumbernya

Dari pandangan tersebut diatas Ndraha (1987:103) menyebutkan adanya beberapa bentuk atau tahap partisipasi sebagai berikut:

1. Partisipasi dalam atau melalui dengan pihak lain (*contact change*) sebagai salah satu titik awal perubahan.
2. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, memenuhi, melaksanakan), mengiyakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya.
3. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan (penerapan rencana). Perasaan terlibat dalam merencanakan perlu ditumbuhkan sedini mungkin di dalam masyarakat. Partisipasi ini disebut juga partisipasi dalam pengambilan keputusan, termasuk keputusan politik yang menyangkut nasib mereka, dan partisipasi dalam hal yang bersifat teknis.
4. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan
5. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan
6. Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan

sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

5.1. Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat

Dalam hubungannya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan kehidupan bangsa pendapat dari Kartasasmita (1996:423) adalah sebagai berikut:

Masyarakat Indonesia akan makin terbuka, makin berpendidikan dan makin tinggi kesadarannya. Dengan demikian, juga makin tanggap dan kritis terhadap segala hal yang menyangkut kehidupannya. Dalam masyarakat yang makin maju dan makin modern, rakyat tidak puas dengan hanya mendengarkan dan melaksanakan petunjuk, tetapi ingin turut menentukan nasibnya sendiri. Oleh karena itu, upaya pembangunan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh apa kehendak rakyat bahkan harus merangsang masyarakat untuk ikut memikirkan masalah-masalah pembangunan yang dihadapi dan turut memecahkannya. Partisipasi masyarakat yang aktif, akan lebih menumbuhkan potensi daerah, sehingga dapat mempercepat pertumbuhan di daerah. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat yang meningkat juga dibutuhkan dalam pembangunan agar pembangunan dapat memberikan hasil yang seluas-luasnya dan seoptimalnya. Upaya meningkatkan peran serta masyarakat itu perlu dibarengi pula dengan peningkatan efisiensi dan produktivitasnya.

Implikasi praktis dari pendekatan partisipasi menurut Pretty dan Guijt dalam Mikkelsen (1992: 1999 : 63) adalah sebagai berikut:

Pendekatan pembangunan partisipatoris harus mulai dengan orang-orang yang paling mengetahui tentang sistem kehidupan mereka sendiri. Pendekatan ini harus menilai dan mengembang-

kan pengetahuan dan keterampilan mereka, dan memberikan sarana yang perlu bagi mereka supaya dapat mengembangkan diri. Ini memerlukan perombakan dalam seluruh praktik dan pemikiran, disamping bantuan pembangunan. Ringkasnya diperlukan suatu paradig baru.

Menurut Jamienson dalam Mikkelsen (1989: 1999:63) paradigma pembangunan partisipatoris mengindikasikan adanya dua persepektif yaitu sebagai berikut:

1. Pelibatan masyarakat setempat dalam pemilihan, perancangan, perencanaan dan pelaksanaan program atau proyek yang akan mewarnai hidup mereka, sehingga dengan demikian dapatlah dijamin bahwa persepsi setempat, pola sikap, pola pikir serta nilai-nilai dan pengetahuannya ikut dipertimbangkan secara penuh.
2. Membuat umpan balik yang pada hakikatnya merupakan bagian tak terlepaskan dari kegiatan pembangunan.

Keith Davis mengemukakan empat faktor yang mempengaruhi partisipasi yaitu (1) keterlibatan mental, emosi dan fisik; (2) kehendak sendiri atau prakarsa untuk mengambil bagian dalam usaha mencapai tujuan, (3) swadaya dan tanggung jawab.

Selanjutnya Holdar dan Zakharchenko (2002:17) mengemukakan beberapa unsur penting demi tercapainya partisipasi masyarakat yang konstruktif:

1. Inisiatif dan keinginan untuk membuat perbedaan, masyarakat mau berpartisipasi agar membuat perubahan-perubahan. Sangat sering inisiatif didukung oleh kedekatan dengan persoalan, dimana keputusan yang dibuat secara langsung mempengaruhi kehidupan masyarakat.

2. Dedikasi terhadap persoalan, masyarakat harus sabar, komit terhadap persoalan dan tidak menyerah.
3. Pengetahuan tentang metode partisipasi masyarakat, semua stakeholders harus sadar akan metoda-metode partisipasi masyarakat, bagaimana mereka bekerja dan apa yang tidak dapat dilakukan dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kesadaran dan atau pendidikan, masyarakat perlu didik tentang hak dan tanggungjawab dalam hubungan dengan pemerintah dan pengambilan keputusan.
5. Kerjasama dengan otoritas lokal, mereka yang berada dalam posisi kekuasaan harus mampu berkomunikasi dengan masyarakat, terbuka pikiran, memahami dan aktif.
6. Setiap stakeholder harus mendapat manfaat, masyarakat hanya akan aktif berpartisipasi dalam proses jikalau persoalan tersebut secara langsung mempengaruhi mereka atau akan keuntungan darinya, manfaat tersebut harus membantu masyarakat dan otoritas lokal.
7. Perencanaan dan implementasi, kedua belah pihak seharusnya bekerjasama agar dapat merencanakan dan mengimplementasikan perubahan.
8. Transparansi, harus jujur dalam setiap tahapan dalam pengambilan keputusan.
9. Fleksibilitas, fleksibilitas adalah komponen utama partisipasi masyarakat yang konstruktif, semua stakeholders harus mampu berunding dan bekerjasama dengan pihak lain.
10. Pembangunan masyarakat melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat

5.2. Pemberdayaan Masyarakat Melalui Penciptaan Suasana Kondusif

Upaya pemberdayaan masyarakat haruslah pertama-tama dimulai dari pemihakan dan pemberian kesempatan kepada masyarakat yang lemah dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi individu dalam masyarakat dapat berkembang. Dalam hal ini titik tolaknya adalah pengenalan dan penyadaran kepada masyarakat bahwa setiap manusia memiliki potensi yang dapat berkembang. Artinya, bahwa tidak seorang individu pun yang tidak mempunyai daya sama sekali.

Salah satu pendekatan dalam pemberdayaan masyarakat agar dapat berlangsung dan mencapai keberhasilan dilakukan melalui pemberian bimbingan dan dukungan oleh pemangku kepentingan pembangunan yang berpihak kepada masyarakat agar masyarakat mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupan masyarakat (Suharto 2005: 58).

Upaya pemihakan kepada kelompok masyarakat yang lemah perlu dilakukan dalam bidang-bidang kebutuhan dasar manusia; kebutuhan ekonomi, dan kebutuhan politik. Apabila tidak ada keberpihakan dari pemerintah atau sumber-sumber kekuasaan kepada masyarakat lemah akan menimbulkan gejolak protes dari masyarakat yang secara ekstrim dapat berupa revolusi.

Pemberdayaan masyarakat dalam menciptakan suasana kondusif dapat dilakukan melalui pemberian dukungan dari pemangku kepentingan pembangunan yang berpihak kepada masyarakat. Dukungan utama diberikan oleh pihak pemerintah dalam bentuk kebijakan pengarusutamaan pembangunan daerah melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat. dalam implementasi kebijakan tersebut harus dilaksanakan program-program nyata serta pengalokasian sumber daya yang benar-benar berpihak kepada masyarakat

sehingga dapat membangkitkan atau menguatkan kepercayaan masyarakat dan berminat untuk mengembangkan program-program dalam rangka pemberdayaan diri masyarakat yang bersangkutan.

Dukungan yang diberikan lembaga sosial kemasyarakatan dalam rangka pemberdayaan masyarakat berupa pemberian advokasi dan fasilitator dalam berbagai program pemberdayaan masyarakat. Sedangkan lembaga swasta memberikan dukungan dalam kaitan dengan tanggung jawab sosial perusahaan kepada masyarakat yang terkena dampak langsung dan tidak langsung dari usaha-usaha yang dijalankan perusahaan yang bersangkutan.

Pemberdayaan masyarakat merupakan pemberian *power* kepada yang *powerless*, agar dapat melaksanakan proses aktualisasi-eksistensi jati diri masyarakat. Secara struktur, manusia memang perlu diberi kesempatan untuk mengaktualisasikan eksistensinya (*self-actualization*), karena aktualisasi diri merupakan kebutuhan dasar manusia.

Sasaran pembangunan daerah melalui program pemberdayaan masyarakat yang menciptakan suasana kondusif, dapat dilakukan dengan mewujudkan perkembangan ekonomi yang tetap (*steady sosial economic growth*), melalui peningkatan produksi, sehingga dapat meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat dan perbaikan lembaga ekonomi masyarakat daerah yang lebih menunjang pada kegiatan pembangunan. Dengan demikian terdapat kesempatan kerja bagi masyarakat di daerah melalui program pemberdayaan (Bintoro, 1976).

Pemberdayaan masyarakat dimaksudkan untuk mengubah sumberdaya alam dan manusia suatu wilayah sehingga berguna dalam produksi barang dan berupaya melaksanakan pertumbuhan ekonomi, modernisasi dan perbaikan dalam tingkat produksi barang dan konsumsi, dengan demikian melalui pemberdayaan masyarakat dapat menghilangkan atau mengurangi berbagai hambatan dalam

kehidupan sosial ekonomi masyarakat daerah dalam pengetahuan dan keterampilan, maupun kesempatan kerja bagi masyarakat (Fellmann 2003:257).

Strategi pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui pemerataan kesempatan yang dilakukan dengan memberikan kesempatan untuk memperoleh pendidikan dalam hal persamaan aksesibilitas dan keadilan atau kewajaran, serta tidak membeda-bedakan dalam mendapatkan kesempatan yang sama (Priyono 1996:73).

Pemberdayaan sebagai alat pembangunan masyarakat memberikan peran suasana kondusif dengan melakukan pendekatan pada sumber daya, kesempatan, pengetahuan dan keterampilan untuk meningkatkan kapasitasnya dalam menentukan masa depan masyarakat untuk berperan serta di dalamnya, sehingga memberikan pengaruh pada kehidupan di komunitasnya (Ife, 1995:5).

Pemberdayaan masyarakat dalam arti kekuasaan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas pilihan personal dan kesempatan hidup dalam kaitannya dengan kemampuan membuat keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal, maupun pekerjaan (Ife, 1995:61).

Berkaitan dengan pelayanan dalam pemberdayaan masyarakat, dimaksudkan untuk mengurangi sikap ketergantungan masyarakat kepada pemerintah, kebebasan masyarakat dalam berkarya dan melakukan kontrol akan memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengembangkan prakarsa dan swadayanya (Ndraha, 1990: 121).

Dalam hal keterlibatan masyarakat dalam program pemberdayaan, partisipasi akar rumput (*grass-root participation*) didasarkan pada inisiatif warga untuk memilih tujuan dan metoda mereka sendiri, sedangkan partisipasi mandat pemerintah (*government-mandated participation*) yang melibatkan persyaratan hukum diberikan

kesempatan bagi masukan masyarakat terhadap pengambilan keputusan (kebijakan) atau pelaksanaan sebuah lembaga (Heller dalam Rich, 1995:660).

Berkaitan dengan peran pemberdayaan masyarakat dalam menciptakan suasana kondusif terkait dengan terciptanya kesempatan bagi masyarakat untuk membangun daerah, maka jenis kesempatan yang ada meliputi pendidikan, pelayanan, pemanfaatan sarana dan prasarana. Sumber kesempatan diperoleh dari penanggung jawab pembangunan dengan dukungan masyarakat, yang memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi masyarakat untuk memanfaatkan kesempatan yang ada dengan dukungan pelayanan kepada masyarakat yang mudah diakses sesuai kebutuhan masyarakat. Dengan terciptanya kesempatan bagi masyarakat untuk membangun daerah melalui program pemberdayaan, maka akan mendorong masyarakat untuk meningkatkan partisipasinya dalam pembangunan daerah.

Prinsip dasar dari pemberdayaan masyarakat adalah mendorong minat masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya, khususnya bagi masyarakat lapisan bawah, pinggiran dan perdesaan yang memiliki kelemahan dan kekurangan dalam keswadayaan, kemandirian, partisipasi, solidaritas sosial, sikap kritis, dan taraf hidup yang rendah.

Pemberdayaan masyarakat dimaksudkan juga untuk membebaskan masyarakat dari pembatasan-pembatasan yang memperlambat respon dan merintanginya kerja masyarakat dengan memilah seluruh peraturan-peraturan, prosedur-prosedur, perintah-perintah dan sebagainya yang tidak perlu. Dengan demikian mendorong adanya minat masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya (Stewart, 1998: 2).

Dengan demikian peran pemberdayaan masyarakat membentuk suasana kondusif kaitannya dengan menumbuhkan minat

masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya, dapat diketahui dengan mengukur respon masyarakat dalam kesempatan yang diberikan melalui pemberdayaan untuk meningkatkan taraf hidupnya, disamping itu adanya minat masyarakat meningkatkan taraf hidup dapat didekati dengan wujud minat yang dilakukan oleh masyarakat baik melalui partisipasi secara mandiri maupun bersama-sama.

Secara spesifik pembangunan sosial masyarakat daerah dimaksudkan untuk mengembangkan nilai-nilai dan sikap-sikap dalam masyarakat daerah yang lebih kondusif terhadap pembaharuan, pembangunan dan pembinaan bermasyarakat. Masyarakat yang kondusif lebih ditekankan pada pengembangan motivasi kegairahan usaha yang bersifat produktif dengan memaksimalkan sumberdaya potensial yang ada di daerah, Bintoro (1976:47).

Berkaitan dengan pemberdayaan potensi masyarakat dalam upaya pembangunan masyarakat daerah yang saling berkaitan dapat dilakukan dengan mengatur kelembagaan daerah baik lembaga pemerintahan maupun lembaga kemasyarakatan, sehingga mampu menampung aspirasi dan menggali potensi masyarakat, terutama berkaitan dengan potensi sumber daya alam dan kearifan lokal.

Dengan demikian peran pemberdayaan masyarakat dalam mewujudkan suasana kondusif berkaitan dengan potensi sumber daya alam dan kearifan lokal, dapat didalami melalui kesesuaian kegiatan pemberdayaan masyarakat dengan memperhatikan kearifan lokal yang selama ini berada dilingkungan masyarakat setempat. Disamping itu pemberdayaan masyarakat melalui optimalisasi potensi dilakukan dengan menyesuaikan dengan keterampilan masyarakat yang ada dengan didukung oleh pengembangan potensi sumberdaya alam disekitar masyarakat.

5.3. Pemberdayaan Masyarakat Melalui Penguatan Kapasitas

Pembangunan ekonomi pada dasarnya merupakan suatu proses dalam jangka panjang di mana terjadi peningkatan produksi riil per kapita secara terus menerus. Peningkatan produksi riil tersebut ditempuh dengan pertumbuhan produktivitas per kapita melalui pengalihan sumber daya alam.

Pembangunan daerah dimaksudkan untuk menghilangkan atau mengurangi berbagai hambatan dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat daerah dalam pengetahuan dan keterampilan, maupun kesempatan kerja.

Pembangunan masyarakat pada dasarnya merupakan kegiatan yang direncanakan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam praktek pekerjaan sosial yang digunakan untuk kehidupan bersama (Hikmat, 2006:61).

Pemberdayaan memiliki arti mendekatkan masyarakat pada sumber daya, kesempatan, pengetahuan dan keterampilan untuk meningkatkan kapasitasnya dalam menentukan masa depan mereka dan untuk berperan serta di dalamnya, juga memberikan pengaruh pada kehidupan di komunitasnya.

Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parros, 1994).

Pemberdayaan masyarakat salah satu sasaraannya untuk membangun kapasitas masyarakat dengan menaikkan tingkat perkembangan ekonomi masyarakat daerah tersebut, dan memungkinkan masyarakat daerah untuk meningkatkan standar pendidikannya yang lebih tinggi.

Keterkaitan pemberdayaan masyarakat dalam upaya pembangunan masyarakat daerah yang saling berkaitan dapat dilakukan

dengan meningkatkan kualitas sumber daya penduduk daerah dengan peningkatan pendidikan, kesehatan, dan gizi sehingga memperkuat produktivitas dan daya saing sebagai (Johara, 2010:3).

Dalam pendekatan penguatan masyarakat melalui pemberdayaan, dimaksudkan untuk memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya (Suharto, 2005: 58).

Melalui pembangunan non fisik dalam pemberdayaan masyarakat dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat, dengan dilakukan melalui meningkatkan kualitas sumberdaya manusia daerah agar mampu menghilangkan atau mengurangi berbagai hambatan dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat daerah dalam pengetahuan dan keterampilan, maupun kesempatan kerja.

Terjadinya ketidakberdayaan masyarakat miskin dari suatu negara menurut Samuelson (2000:436) disebabkan karena rendahnya tingkat kesehatan dan gizi dan lambatnya perbaikan mutu pendidikan sehingga menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan penduduk.

Oleh karena itu upaya pertama yang dilakukan oleh pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat dalam menciptakan kapasitasnya adalah (1) melakukan pemberantasan penyakit, (2) perbaikan kesehatan dan gizi, (3) perbaikan mutu pendidikan, (4) pemberantasan buta huruf dan (5) peningkatan ketrampilan penduduknya.

Pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan, dilakukan dengan memberikan persamaan aksesibilitas dan keadilan serta tidak membedakan dalam mendapatkan kesempatan.

Berkaitan dengan kesempatan pendidikan dalam menciptakan kapasitas masyarakat, maka lembaga yang berfungsi sebagai media pemberdayaan masyarakat seharusnya memiliki kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masya-

rakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan (Ife, 1995:61).

Pemberdayaan masyarakat diarahkan pada perbaikan tingkat hidup yang rendah, dengan melakukan perbaikan dalam hal (1) pengentasan kemiskinan, (2) perbaikan kesehatan yang tidak memadai, (3) perbaikan pendidikan dan layanan masyarakat yang rendah (Todaro, 1997:7).

Dengan demikian peran pemberdayaan masyarakat dalam menciptakan kapasitas masyarakat dalam kaitannya dengan peningkatan pendidikan dan keterampilan dapat diukur dengan pendekatan kesesuaian jenis pendidikan dan keterampilan dengan tingkat kebutuhan masyarakat, serta pengoptimalan kemanfaatan kompetensi pendidikan dan keterampilan untuk menuju masyarakat yang lebih maju dan berbudaya.

Pemberdayaan masyarakat kaitannya dengan mengoptimalkan derajat kesehatan, maka arah peningkatan kualitas penyelenggara pelayanan masyarakat memiliki cakupan diantaranya dalam bidang kesehatan, pendidikan, nutrisi, dan lingkungan.

Dengan demikian peran pemberdayaan masyarakat dalam menciptakan kapasitas masyarakat kaitannya dengan derajat kesehatan masyarakat dapat diukur melalui tingkat pelayanan kesehatan dasar, yang didukung oleh tingkat keahlian dan keterampilan tenaga medis di lapangan. Disamping itu fasilitas pendukung kesehatan dapat dimanfaatkan secara efisien sehingga menekan biaya pengobatan dan mengoptimalkan pelayanan jasa kesehatan bagi masyarakat.

Berkembangnya ekonomi rakyat dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu pertumbuhan output total dan pertumbuhan penduduk (Arsyad, 1999). Unsur pokok dari sistem produksi suatu negara yang berdampak pada berkembangnya ekonomi rakyat adalah Sumber daya alam yang tersedia, sumber daya insani (jumlah penduduk) dan stok modal.

Sumber daya alam yang tersedia, merupakan wadah paling mendasar dari kegiatan produksi suatu masyarakat, dimana jumlah sumber daya alam yang tersedia mempunyai batasan maksimal bagi pertumbuhan suatu perekonomian. Maksudnya bila sumber daya belum digunakan sepenuhnya maka jumlah penduduk dan stok modal yang ada akan memegang peranan dalam pertumbuhan output.

Sumber daya insani (jumlah penduduk), merupakan peran yang pasif dalam proses pertumbuhan output, maksudnya jumlah penduduk akan menyesuaikan dengan kebutuhan akan tenaga kerja. Sedangkan stok modal merupakan unsur produksi yang sangat menentukan tingkat pertumbuhan output.

Dengan demikian peran pemberdayaan masyarakat dalam menciptakan kapasitas masyarakat kaitannya dengan perkembangan ekonomi rakyat dapat diukur dari penyediaan modal usaha dan sarana produksi yang didukung oleh bimbingan teknis proses produksi dan manajemen usaha, serta adanya peran pemerintah dalam memfasilitasi pemasaran produk dari hasil usaha masyarakat.

Berkaitan dengan pembangunan infrastruktur dalam pemberdayaan masyarakat daerah, diperlukan infrastruktur yang dapat mendukung aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat. Dalam konteks ini, infrastruktur kampung seperti air bersih, perumahan, jalan, jembatan, pelabuhan laut dan udara, dan energi merupakan jenis-jenis infrastruktur yang diadakan dan dikembangkan sehingga meningkatkan aksesibilitas dan mendukung produksi masyarakat. Dengan demikian potensi masyarakat dapat dikembangkan dan pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Pemberdayaan masyarakat kampung bukan hanya berkaitan dengan penguatan kapasitas masyarakat secara individu, keluarga

dan kelompok tetapi juga diarahkan untuk memperkuat kapasitas kelembagaan yang ada di kampung. Lembaga-lembaga seperti pemerintahan kampung, lembaga musyawarah kampung, dan organisasi kepemudaan di kampung semuanya perlu mendapat perhatian dan penguatan dalam proses pemberdayaan masyarakat. penguatan kelembagaan kampung itu penting dan strategis dalam rangka keberlanjutan dari pembangunan kampung itu sendiri di waktu yang akan datang. Hal ini sejalan dengan pendapat Pranarka & Priyono (1996) yang mengatakan bahwa pemberdayaan antara lain menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan (*power*) kepada organisasi agar menjadi lebih berdaya.

5.4. Pemberdayaan Masyarakat Melalui Perlindungan

Pemberdayaan adalah melindungi yang lemah. Melindungi yang lemah diperlukan akibat penguasaan aset produktif yang tidak seimbang antara kekuatan ekonomi besar dan sekelompok masyarakat yang tidak menguasai atau memiliki aset produktif (Wrihatnolo & Dwidjowijoto, 2007:209).

Upaya perlindungan dapat dilakukan terhadap kelompok masyarakat lemah dengan memberikan perlindungan kepada pelaku kegiatan ekonomi rakyat terutama dalam bentuk penetapan kebijakan dan aturan yang benar-benar melindungi masyarakat serta memfasilitasi promosi dan pemasaran hasil produksi masyarakat. Kebijakan yang bersifat perlindungan terhadap pelaku ekonomi rakyat harus disertai pula dengan perbaikan sistem ekonomi yang melindungi pelaku ekonomi rakyat (Urata,2000).

Pemberdayaan adalah upaya memberikan pemihakan yang berjalan terpadu dengan upaya pemberian kesempatan yang dilakukan dengan cara menciptakan iklim kondusif untuk melakukan kegi-

atan sosial-ekonomi (*enabling*) dan mencegah penindasan yang kuat terhadap yang lemah (Wrihatnolo & Dwidjowijoto, 2007:207). Dengan demikian upaya pemihakan harus memperhatikan keterpaduan antara pentingnya pertumbuhan ekonomi dan pemerataannya kepada seluruh masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat dimaksudkan juga untuk melakukan perlindungan kepada masyarakat. Pada dasarnya aturan hukum disusun untuk melindungi masyarakat sehingga dibutuhkan sinergi antara pemerintah dengan masyarakat. Berkaitan dengan fungsi pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dapat berupa partisipasi dalam hal menaati pemerintah, membangun kesadaran hukum, kepedulian terhadap peraturan yang berlaku, dan dapat juga berupa dukungan nyata dengan membantu secara langsung proses penyelenggaraan pelayanan umum.

Peran aktif kedua belah pihak pemerintah dan masyarakat dapat dilakukan dengan penerapan kebijakan dan penggunaan strategi manajerial dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sekaligus dalam rangka penegakkan peraturan, sedangkan pada sisi masyarakat adalah keterlibatan dalam berdisiplin dan menaati aturan, serta dukungan langsung dalam proses pemberian perlindungan kepada masyarakat.

Salah satu strategi dan pendekatan pemberdayaan masyarakat agar dapat berlangsung dan berhasil dengan melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok masyarakat yang lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat) antara yang kuat dan lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah, Suharto (2005: 58). Dengan demikian melalui pemberdayaan masyarakat dapat memberikan bimbingan dan dukungan dengan keberpihakan kepada masyarakat agar

masyarakat mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupan masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik dibutuhkan dukungan partisipasi dari masyarakat, dan mendapat dukungan pemangku kepentingan pembangunan yang berpihak kepada masyarakat dalam membangun kesadaran hukum, kepedulian terhadap peraturan yang berlaku, maupun dukungan nyata dengan membantu secara langsung proses penyelenggaraan pelayanan umum (Yogi, 2005:5).

Seperti telah diintrodusir di muka, konsep pemberdayaan ini merupakan translasi dari *empowerment* yang berarti: (1) *share the power*, atau membagi kekuasaan; dan (2) *Delegation of authority*, atau pen delegasian wewenang

(1) ***Share the power***. Pengertian pemberdayaan dalam arti *share the power* terdapat tiga aliran pendapat: **Pertama**, bahwa upaya pemberdayaan berarti upaya untuk menghilangkan power atau kekuasaan itu sendiri sehingga tidak ada orang yang berdaya dan pada saat yang sama tidak ada orang yang tidak berdaya. Pengertian ini dikenal dengan istilah *power to nobody*. Pandangan ini merupakan nihilisasi terhadap kekuasaan yang ternyata tidak realistis. **Kedua**, bahwa upaya pemberdayaan berarti upaya untuk membagi power atau kekuasaan untuk semua orang secara sama rata, sehingga semua orang memiliki kekuasaan yang sama, tidak ada orang yang lebih berkuasa. Pengertian ini dikenal dengan istilah *power to everybody*. Pandangan ini berupaya untuk menghilangkan stratifikasi kekuasaan dalam kehidupan manusia, namun menjadi anarki karena tanpa norma dan etika bersama. **Ketiga**, bahwa upaya pemberdayaan berarti upaya untuk memberikan power atau kekuasaan dari yang mempunyai kekuasaan kepada yang tidak mempunyai keku-

asaan. Pengertian ini dikenal sebagai *power to powerless*. Pandangan ini dianggap paling realistis, fisibel dan aplikabel. (Pranarka dan Moeljarto, *Pemberdayaan*, dalam Priyono dan Pranarka, 1996).

- (2) ***Delegation of authority***. Pemberdayaan/pendelegasian wewenang mengandung arti: **Pertama**, “Memindahkan tanggung jawab kepada staf garis depan”; **Kedua**, “Diperhitungkan di dalam keputusan”; **Ketiga**, “... memberi kesempatan untuk menjadi seorang individu”; **Keempat**, “... mengenai pemerataan di dalam organisasi”; dan **Kelima**, “Jauhkan keputusan dari para menajer dan biarkan orang-orang mengarahkan pekerjaannya sendiri-sendiri”. (Cook and Macaulay, *perfect empowerment*, 1996). *Empowerment* adalah upaya memberikan *power* kepada kelompok masyarakat yang *powerlessness*. *Power* berarti:

“... acquired through possession or acquisition of the following resources: authority, money, status, knowledge, professional degrees, goods, services, votes, public support, information, ability to influence the media, and relationships with powerful people (Hardina, 2002, dalam Hardina, 2007: 4).

Sementara *powerlessness* (ketidak-berdayaan) berarti

“... as the inability to manage emotions, skills, knowledge, and/or material resources in a way that effective performance of valued social roles will lead to personal gratification. The power deficiency so often seen among minority individuals and communities stems from a complex and dynamic interrelationship between the person and his relatively hostile social environment. (Salomon, 1976, dikutip Hardina, 2007: 4-5).

Dalam upaya memberikan *power* kepada kelompok masyarakat yang tidak memiliki (*powerless*), Friedmann (1992) mengidentifikasi

tiga macam *power*, seperti dikatakan: “... *their pursuit of life and livelihood, households dispose over tree kinds of power: social, political, and psychological*” (hal. 33).

Kekuatan (*power*) sosial berkaitan dengan akses bagi “dasar-dasar” tertentu dari produksi rumah tangga, seperti informasi, pengetahuan dan keahlian, partisipasi di dalam organisasi social, dan sumberdaya keuangan. Kekuatan politis berkaitan dengan akses individual anggota rumah tangga terhadap proses pembuatan keputusan, terutama yang mempengaruhi masa depan mereka. Kekuatan politik tidak hanya kekuatan untuk memilih, namun juga kekuatan untuk berpendapat dan bertindak bersama-sama (*collective actions*). Sedangkan kekuatan psikologis berkaitan dengan perasaan potensi secara individual, seperti perilaku percaya-diri, tidak mengeluh dan mempunyai efek yang positif dalam berjuang untuk meningkatkan kekuatan social dan politiknya. (hal. 33).

Sementara itu, Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2007) secara sederhana dan terbatas mengidentifikasi konsep pemberdayaan (*empowerment*) sebagai konsep alternatif terakhir dari dialektika pemilihan pendekatan dalam pembangunan di Indonesia. Pembangunan di Indonesia sebagaimana dilansir oleh Tjokrowinoto (1986) pembangunan di Indonesia secara dialektik menggunakan pendekatan pertumbuhan (ekonomi), pertumbuhan dengan pemerataan, pembangunan berkelanjutan, kemudian digantikan pendekatan ekologi.

Disebutkan Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2007) bahwa:

“Memberdayakan masyarakat adalah 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 adalah memampukan dan memandirikan masyarakat’ (h. 75-76).

Bank dunia (2002) mendefinisikan pemberdayaan sebagai:

the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives (p. vi).

Dengan demikian, pemberdayaan adalah suatu upaya yang menjadikan masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya untuk dapat hidup layak dan bermartabat. Bermartabat menunjuk pada satu kondisi di mana masyarakat yang bersangkutan mampu memenuhi kriteria etika moral.

Pemberdayaan masyarakat sebagai upaya yang disadari dan terencana, atau bahkan sebagai gerakan masyarakat, dapat ditelusuri dari perkembangan masyarakat di Eropa. Priyono dan Pranarka (1996) menelusurinya dari sebelum munculnya gerakan pencerahan (*aufklarung* atau *enlightenment*), yaitu lahirnya Eropa Modern.

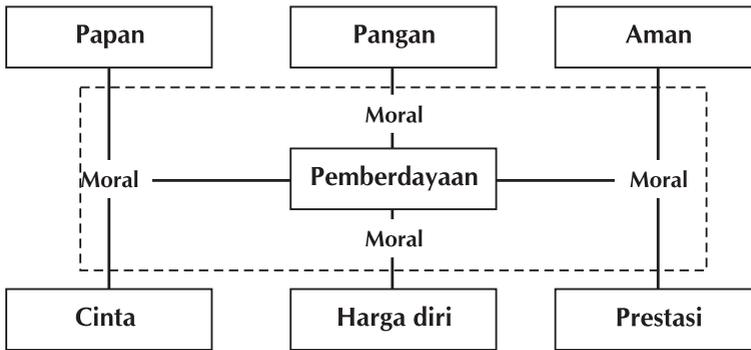
Gerakan *empowerment* lahir sebagai respon atau upaya untuk melepaskan dari kekuasaan absolute institusi keagamaan yang pada saat itu sangat mendominasi segala sendi kehidupan masyarakat (mutlak dan deterministic). Sehingga “Emansipasi dan liberalisasi serta penataan terhadap segala kekuasaan dan penguasaan” (institusi keagamaan, pen.) itulah yang kemudian menjadi substansi dari konsep *empowerment*.

Dalam konteks politik Indonesia, secara sederhana, proses revolusi kemerdekaan, proses lahirnya orde baru dan proses reformasi barangkali dapat dikategorikan sebagai proses *empowerment* seperti terjadi di Eropa Modern tersebut di atas. Namun pada prinsipnya, pemikiran-pemikiran baru cenderung “anti-sitem”, “anti-deterministik”, dan “anti-kekuasaan” sehingga secara terus-menerus (dalam waktu yang relatif sesuai kecenderungan “kemutlakan” sistem yang ada) “... diperlukan *aufklarung* baru ...” (Priyono dan Pranarka, 1996: 51).

Dengan demikian, secara historis, (gerakan) pemberdayaan muncul di negara-negara Eropa sejak abad pertengahan dengan substansi merubah sistem, deterministik, dan kekuasaan yang sudah ada. Paralel dengan ini, di Indonesia, gerakan pemberdayaan muncul ketika apa yang ada (system dan kekuasaan) dianggap sudah tidak relevan dan “menjajah” sebagian kelompok manusia yang *powerlessness* (miskin, teraniaya, dan amoral). Dalam konteks program-program pemerintah selama ini, program pemberdayaan menunjuk pada satu program yang secara substansi berbeda dengan program yang lain dan “anti-sistem” serta “anti-kekuasaan” yang sedang mendominasi.

Dengan demikian, pemberdayaan pada pembahasan di sini adalah satu program atau kebijakan yang bersifat berbeda dengan system yang ada dan bersifat mendistribusikan kekuasaan dalam hal pemenuhan kebutuhan pokok, termasuk hidup bermartabat. Kebutuhan pokok, *basic needs* (Maslow, 1943), meliputi: Kebutuhan fisik (pangan dan papan), kebutuhan rasa aman, kebutuhan kasih sayang, kebutuhan harga diri, kebutuhan aktualisasi diri. Pemenuhan kebutuhan pokok secara bermartabat mengacu pada proses pemenuhan yang tidak melanggar nilai-nilai moral seperti tidak mengobankan sisi kemanusiaan hidup bersama, antara lain mencuri, berbohong, menipu, merusak, dan lain-lain (Iris Murdoch menyebutnya: *baik*, dari perspektif kasih sayang antar manusia, dalam Franz Magnis-Suseno, 2010: 131-157):

Gambar 5.1.
Konsep Pemberdayaan



Dalam konteks ini World Bank mendefinisikan pemberdayaan relatif sangat luas sebagaimana ditulis bahwa:

The term empowerment has different meanings in different sociocultural and political contexts, and does not translate easily into all languages. An exploration of local terms associated with empowerment around the world always leads to lively discussion. These terms include self-strength, control, self-power, self-reliance, own choice, life of dignity in accordance with one's values, capable of fighting for one's rights, independence, own decision making, being free, awakening, and capability—to mention only a few. These definitions are embedded in local value and belief systems. (World Bank, 2002, Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook: 10)

Dengan demikian, pemberdayaan adalah proses pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar yang terdiri dari papan, pangan, rasa aman, kasih-sayang atau cinta, harga diri, dan prestasi (atau produksi) dengan cara-cara yang disepakati sebagai baik (bermoral secara sosial), dalam arti tidak dengan jalan mencuri, menipu, merugikan/mengorbankan orang lain, dan tidak tercela.



PENDAPATAN MASYARAKAT SEBAGAI INDIKATOR PEMBERDAYAAN

6.1. Konsep Pendapatan Masyarakat

Pendapatan masyarakat menurut Rosyidi (2006 : 100-101) adalah arus uang yang mengalir dari pihak dunia usaha kepada masyarakat dalam bentuk upah dan gaji, bunga, sewa dan laba. Selanjutnya arus pendapatan muncul akibat adanya jasa-jasa produktif yang mengalir ke arah yang berlawanan dengan aliran pendapatan, yakni jasa-jasa produktif mengalir dari pihak masyarakat ke pihak bisnis sedangkan pendapatan mengalir dari bisnis atau pemerintah ke masyarakat yang memberi arti bahwa pendapatan harus didapatkan dari imbalan aktivitas produksi. Sedangkan penerimaan yang bukan diperoleh dari aktivitas produksi adalah pembayaran transfer (*transfer payment*). Sedangkan menurut Ardiyos (2008:495) pendapatan adalah arus masukan atau penerimaan/penghasilan tanpa dikurangi dengan beban terkait.

Selanjutnya masih menurut Rosyidi (2006 : 111) pendapatan perseorangan (*personal income*) terdiri atas sewa upah dan gaji, bunga, laba perusahaan bukan perseroan, dividen dan pembayaran transfer.

Berdasarkan pendapat para pakar diatas pendapatan masyarakat adalah jumlah pendapatan yang diterima oleh golongan-golongan masyarakat sebagai balas jasa berhubungan dengan produksi barang-barang dan jasa serta pembayaran transfer tanpa beban terkait.

Pendapatan per kapita menurut Todaro (2000:17) pada dasarnya mengukur kemampuan dari suatu negara untuk memperbesar outputnya dalam laju yang lebih cepat daripada pertumbuhan penduduknya, tingkat dan laju pendapatan per kapita merupakan tolok ukur ekonomis yang paling sering digunakan untuk mengukur sejauhmana kemakmuran ekonomis dari suatu bangsa, berdasarkan tolok ukur tersebut maka dimungkinkan untuk mengetahui seberapa banyak barang dan jasa-jasa riil yang tersedia bagi rata-rata penduduk untuk melakukan kegiatan konsumsi dan investasi. Pembangunan ekonomi yang semata-mata hanya untuk meningkatkan pendapatan per kapita saja yang diyakini akan menetes dengan sendiri (*trickel down effect*) sehingga dapat menciptakan pekerjaan dan berbagai peluang ekonomi ternyata belum dapat menyelesaikan masalah kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan dsitribusi pendapatan. Oleh sebab itu masih menurut Todaro (2000:18) penerapan tolok ukur pembangunan yang murni bersifat ekonomis tersebut, agar lebih akurat dan bermanfaat harus didukung pula oleh indikator-indikator sosial (*social indicators*) non-ekonomis dan yang paling menonjol adalah indeks pembangunan manusia (*HDI–Human Development Index*) dari Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB).

Dalam rangka mengkaji hasil pembangunan menurut Prayitno dan Santoso (1998:46) diperlukan indikator pembangunan untuk menganalisa dan mengevaluasi hasil-hasil pembangunan, laju perkembangan tingkat kesejahteraan masyarakat dan corak perbedaan tingkat kesejahteraan yang terjadi di berbagai negara.

Selanjutnya menurut Kuncoro (1997:18) indikator kunci pembangunan secara garis besar pada dasarnya diklasifikasikan menjadi indikator ekonomi berupa GNP per kapita, GDP perkapita dengan Purchasing Power Parity dan indikator sosial berupa *Human Deve-*

lopment Indeks (HDI) dan Indeks Mutu Hidup atau *Physcal Quality Life Index (PQLI)*.

Menurut Kartasasmita (1996:223) kegiatan pembangunan nasional yang diarahkan kepada peningkatan produktivitas rakyat harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengembangan pribadi warga negara serta dilakukan dengan semangat kekeluargaan yang bercirikan kebersamaan dan gotong royong melalui musyawarah untuk mencapai mufakat.

Menurut Hasibuan (1990:29-31) pendapatan nasional adalah jumlah pendapatan yang diterima oleh golongan masyarakat sebagai balas jasa berhubungan dengan produksi barang-barang dan jasa, biasanya dalam satu tahun dinilai dengan harga pasar, juga merupakan jumlah produksi barang-barang dan jasa-jasa dari semua sektor ekonomi di negara yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat diatas kesejahteraan masyarakat diawali dengan peningkatan produktivitas masyarakat kemudian peningkatan pendapatan perkapita yang pada gilirannya akan mengarah kepada peningkatan pendapatan nasional.

6.2. Dimensi Pendapatan Masyarakat

Dalam konteks pendapatan menurut Mubyarto (2000:16) dapat dilihat dari dimensi kemampuan daya beli, tingkat konsumsi, kuatnya modal usaha, dan perkembangan usaha ekonomi.

Daya beli masyarakat menurut Kartasasmita (1996:77) adalah kemampuan masyarakat mengeluarkan sebagian pendapatannya sebagai bentuk produktivitas masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Selanjutnya Todaro dan Smith (2003: 399) menyampaikan beberapa hal yang berhubungan dengan daya beli sebagai berikut:

1. Setara dengan daya beli (*Purchasing power equivalent*) adalah daya beli riil (atas sejumlah barang dan jasa) dari sejumlah penghasilan moneter (dalam satuan uang)
2. Paritas daya beli (*Purchasing power parity*) adalah suatu ukuran daya beli atas mata uang negara: yaitu jumlah unit mata uang sebuah negara yang dibutuhkan untuk membeli sejumlah barang dan jasa dibandingkan dengan seberapa unit dolar Amerika yang dibutuhkan untuk membeli barang dan jasa dalam jumlah yang sama di Amerika Serikat.

Selanjutnya dapat disampaikan beberapa indikator dari daya beli berupa tabungan dan produksi. Tabungan (*Savings*) menurut Todaro dan Smith (2003: 401) adalah merupakan bagian dari pendapatan disposable (*disposable income*) yang tidak dibelanjakan oleh rumah tangga, tabungan biasanya dianggap memiliki hubungan yang positif dengan tingkat pendapatan.

Pengertian produksi menurut Assauri (1993:15) secara umum produksi diartikan sebagai suatu kegiatan atau proses yang mentransformasikan masukan (input) menjadi hasil keluaran (output), dalam pengertian yang bersifat umum ini penggunaannya cukup luas, sehingga mencakup keluaran (output) yang berupa barang dan jasa. Dalam pengertian umum ini penggunaannya mencakup keluaran yang berupa barang dan jasa. Dengan dasar pengertian ini di dalam kegiatan menghasilkan barang dan jasa dapat diukur kemampuan menghasilkan atau transformasinya, yang sering dikenal dengan apa yang disebut produktivitas untuk setiap input yang dipergunakan kecuali bahan. Masih menurut Assauri (1993:16) produksi dalam arti sempit hanya dimaksudkan sebagai kegiatan yang menghasilkan barang.

Selanjutnya menurut Rosyidi (2006: 55-57) faktor-faktor produksi (*factors of production*) atau semua unsur yang menopang usaha memperbesar nilai barang tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tanah (*land*), yang dimaksud dengan tanah disini tidak hanya sekedar tanah untuk ditanamai atau ditinggali saja tetapi termasuk segala sumber daya alam dengan demikian istilah tanah segala sesuatu yang bisa menjadi faktor-faktor produksi dan berasal atau tersedia di alam ini tanpa usaha manusia seperti tenaga penumbuh atau tenaga air.
2. Tenaga kerja (*labor*), yang dimaksud tenaga kerja bukan hanya sekedar labor saja tetapi lebih luas dari itu yaitu *human resources* atau sumber daya manusia yang meliputi tenaga fisik, tenaga jasmani, kemampuan mental atau kemampuan nonfisik. Pengertian sumber daya manusia terkumpul semua atribut atau kemampuan manusiawi yang disumbangkan untuk memungkinkan dilakukannya proses produksi barang dan jasa.
3. Modal (*capital*), lengkapnya disebut *realcapital goods* (barang-barang modal riil) yang meliputi semua jenis barang yang dibuat untuk menunjang kegiatan produksi barang-barang lain serta jasa-jasa misalnya mesin-mesin, pabrik, jalan raya, tenaga listrik gudang.
4. Kecakapan Tata Laksana, kecakapan (*skill*) yang menjadi faktor produksi disebut *entrepreneurship* atau *managerial skill* yang mengorganisir ketiga faktor produksi lainnya dan merupakan faktor produksi yang *intangible* (yang tidak dapat diraba) dan merupakan faktor produksi yang terpenting.

Tingkat konsumsi menurut (Sukirno 2006:26) adalah nilai perbelanjaan yang dilakukan oleh rumah tangga untuk membeli berbagai jenis kebutuhannya dalam satu tahun tertentu dinamakan pengeluaran konsumsi rumah tangga, barang-barang yang dibeli rumah tangga untuk memenuhi kebutuhannya dan perbelanjaannya dinamakan konsumsi

Selanjutnya menurut Pracoyo dan Pracoyo, (2007:39-40) dimensi konsumsi rumah tangga adalah pengeluaran yang dilakukan oleh sektor rumah tangga untuk membeli berbagai macam kebutuhan hidupnya selama periode tertentu, pengeluaran sektor rumah tangga dikelompokkan menjadi katagori barang tahan lama, barang habis pakai dan jasa, berdasarkan data Biro Pusat Statistik konsumsi rumah tangga merupakan bagian terbesar *Gross Domestic Bruto* sekitar 68 %.

Fungsi konsumsi (*consumption function*) menurut Kuper & Kuper (2000:173) mengekspresikan ketergantungan fungsional konsumsi terhadap berbagai variabel yang mempengaruhi tingkat pembelanjaan individu seperti pendapatan, kekayaan dan suku bunga.

Perilaku konsumsi (*consumer behaviour*) menurut Stigler dalam Kuper & Kuper (1950, 2000:171) adalah jika konsumen tidak mengurangi pembeliannya atas suatu komoditas ketika pendapatan mereka meningkat maka mereka pasti akan mengurangi pembelannya apabila harga komoditi itu naik.

Selanjutnya menurut Pracoyo dan Pracoyo (2007:59) fungsi konsumsi berdasarkan kurva konsumsi menggambarkan tingkat konsumsi pada masing-masing tingkat pendapatan sektor rumah tangga dan kurva hubungan antara konsumsi dengan tabungan dengan karakteristik sebagai berikut:

1. Kurva konsumsi memiliki slope yang positif artinya bila pendapatan naik maka konsumsinya naik.
2. Kurva konsumsi memotong sumbu konsumsinya diatas nol berarti walaupun pendapatan nol konsumsinya positif, para pengangguran dan anak-anak, orang yang sudah tua dan tidak berpendapatan tetap melakukan konsumsi walaupun tidak memiliki pendapatan.

3. Konsumsi tidak dapat nol, artinya meskipun tidak memiliki pendapatan, konsumsinya tetap harus dilakukan, bisa dengan jalan meminjam atau menarik tabungan.
4. Kurva konsumsi dan kurva tabungan mempunyai slope yang positif berarti besarnya konsumsi maupun tabungan dipengaruhi oleh pendapatan, semakin banyak pendapatan maka konsumsi dan tabungan semakin banyak.
5. Pada saat kurva konsumsi berpotongan dengan dengan garis 45° , konsumsi sama dengan pendapatan sehingga tabungan adalah nol.

Modal usaha menurut Kartasasmita, (1996:51) adalah tersedianya kredit yang memadai yang dapat menciptakan pembentukan modal bagi usaha ekonomi rakyat sehingga meningkatkan produksi dan pendapatan serta menciptakan surplus yang dapat digunakan untuk pembayaran kembali kreditnya dan melakukan pemupukan modal.

Selanjutnya ada beberapa hal yang berhubungan dengan modal (*capital*) menurut Kuper dan Kuper (2000: 84,87,90-91, sebagai berikut:

1. Produksi selalu memerlukan modal, karena itu perekonomian kapitalis mengembangkan pasar untuk memungkinkan terbaginya fungsi antara pihak yang melakukan produksi yakni para pengusaha serta pihak yang menyediakan modal.
2. Konsumsi modal (*capital consumption*), pemahaman atas konsumsi modal (yakni penggunaan modal yang terbatas untuk berbagai keperluan) harus didasarkan pada pemahaman tentang perbedaan modal tetap (*fixed capital*) dan modal berputar (*circulating capital*). Dalam konteks ini istilah modal dilihat dari aset-aset yang mudah dilihat (jadi aset finansial tidak termasuk

disini). Modal berputar hanya bisa dipakai sekali dalam proses produksi, sedangkan modal tetap bisa digunakan secara terus menerus dan berulang-berulang.

3. Teori modal (*capital theory*), pentingnya peranan modal dalam spesifikasi teknologi produksi dan sebagai sumber pendapatan yang membuahkan bunga atau keutungan, telah memunculkan teori-teori produksi dan akumulasi serta teori nilai dan distribusi. Subjek itu menarik minat para ekonom karena modal menghasilkan suatu hasil tanpa modal itu sendiri berkurang sifatnya permanen sedangkan konsumsi menghasilkan tetapi hasilnya berupa utilitas atau kepuasan yang sama besarnya dengan biaya, namun hanya terjadi sekali saja.

Selanjutnya menurut Todaro dan Smith (2003: 379, 395) hal yang berhubungan dengan modal sebagai berikut:

1. Modal manusia (*human capital*) adalah segenap investasi produktif yang tertuju kepada diri sendiri. Di dalamnya termasuk keterampilan, kecakapan, cita-cita, kesehatan, dan sebagainya yang merupakan hasil pengeluaran atau pembelanjaan di bidang pendidikan, penyediaan serta pengembangan program pelatihan kerja, program perawatan kerja serta pemeliharaan kesehatan dan sebagainya.
2. Modal fisik (*physical capital*) adalah barang-barang investasi yang bisa dilihat (misalnya bangunan, pabrik, peralatan dan mesin).
3. Sumber daya fisik (*physical resources*) adalah faktor-faktor produksi non material (yakni tanah dan modal) yang digunakan untuk menghasilkan berbagai macam barang dan jasa dalam rangka kebutuhan dan keinginan manusia.

Dimensi usaha ekonomi, definisi usaha ekonomi menurut Kuncoro (2003: 382) khususnya usaha usaha kecil di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Usaha kecil menurut Undang-Undang No. 9 tahun 1995 tentang usaha kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang memiliki hasil penjualan tahunan maksimal 1 milyar dan memiliki kekayaan bersih tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha paling banyak Rp. 200 juta.
2. Menurut Biro Pusat Statistik (BPS), usaha kecil identik dengan industri kecil dan industri rumah tangga.

Dalam hubungannya pendapatan masyarakat dengan pembangunan bahwa pendapatan masyarakat akan meningkat diakibatkan oleh adanya program pembangunan.

Pembangunan menurut Todaro (2000:17) secara tradisional diartikan sebagai kapasitas dari sebuah perekonomian nasional yang kondisi ekonomi awalnya kurang lebih bersifat statis dalam kurun waktu cukup lama untuk menciptakan dan mempertahankan kenaikan tahunan atas pendapatan nasional bruto.

Selanjutnya masih menurut Todaro (2000:17) pembangunan ekonomi pada masa lampau sering diukur berdasarkan tingkat kemajuan struktur produksi dan penyerapan sumber daya yang diupayakan secara terencana.

Menurut Prayitno dan Santoso (1996: 35) pembangunan ekonomi secara umum didefinisikan sebagai suatu proses yang mendorong Gross National Product (GNP) per kapita atau pendapatan masyarakat naik dalam periode waktu yang panjang.

Kemudian menurut Prayitno dan Santoso (1996: 35) dari definisi ini terkandung tiga unsur penting dari pembangunan ekonomi, sebagai berikut:

1. Pembangunan ekonomi mengandung suatu proses perubahan terus-menerus.
2. Pembangunan ekonomi berupaya untuk meningkatkan pendapatan perkapita atau GNP per kapita masyarakat.
3. Upaya untuk meningkatkan pendapatan per kapita tersebut harus berlangsung dalam jangka waktu yang panjang.

Satu hal penting yang perlu diperhatikan dari pembangunan ekonomi adalah unsur masyarakat, masyarakat harus dilihat sebagai unsur yang terpenting dalam pembangunan ekonomi, disatu sisi masyarakat bertindak sebagai pelaku utama atau subjek dari aktivitas pembangunan ekonomi, di sisi lain merupakan tujuan akhir dari pembangunan.

Selanjutnya pembangunan ekonomi menurut Meier (1995:7) adalah suatu proses dimana pendapatan per kapita suatu negara meningkat selama kurun waktu yang panjang dengan catatan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan absolut tidak meningkat dan distribusi pendapatan tidak semakin timpang. Proses pembangunan ekonomi menghendaki adanya pertumbuhan ekonomi yang diikuti oleh perubahan struktur ekonomi dan perubahan kelembagaan serta menurunnya tingkat kemiskinan.

Berdasarkan pendapat para pakar diatas maka pembangunan ekonomi diartikan sebagai kapasitas dari sebuah perekonomian nasional yang kondisi ekonomi awalnya kurang lebih bersipat statis dalam kurun waktu cukup lama dan dengan pertumbuhan ekonomi yang diikuti oleh perubahan struktur ekonomi dan perubahan kelembagaan serta menurunnya tingkat kemiskinan serta dapat menciptakan dan mempertahankan kenaikan tahunan atas pendapatan nasional bruto atau pendapatan regional bruto serta proses yang dapat mendorong meningkatkan pendapatan perkapita atau

GNP per kapita yang berlangsung dalam jangka waktu yang panjang dengan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan absolut tidak meningkat dan distribusi pendapatan tidak semakin timpang.

Indikator pembangunan menurut Prayitno dan Santoso (1996: 46-48) sangat berguna untuk menganalisa dan mengevaluasi hasil pembangunan dan dapat memberikan gambaran mengenai lajunya tingkat kesejahteraan masyarakat dan corak perbedaan tingkat kesejahteraan masyarakat yang terjadi diberbagai negara, dapat dipergunakan untuk mengetahui syarat-syarat dari negara sedang berkembang untuk menyamakan tingkat kehidupannya dengan negara maju.

Berikut ini beberapa indikator pembangunan yang sekalipun telah mendapat kritik namun tetap tidak dapat dilupakan perannya dalam menganalisa dan mengevaluasi pembangunan, sebagai berikut:

1. Indikator pendapatan per kapita yang dapat membedakan antara negara kaya dengan yang miskin, dapat memberikan gambaran laju perkembangan tingkat kesejahteraan masyarakat dan pola perubahan yang terjadi di berbagai negara. Pendapatan per kapita dihitung dari pendapatan nasional pada suatu periode dibagi jumlah penduduk pada periode yang sama.
2. Indikator Purchasing Power Parities (PPP), yang mempertimbangkan perbedaan harga internasional.

Indikator pembangunan khususnya indikator pendapatan per kapita terdapat beberapa kelemahan seperti yang disampaikan oleh Todaro (2000:83), sebagai berikut:

Berbagai masalah atau kesulitan dalam pemakaian konsep GNP per kapita sebagai ukuran pembangunan telah diketahui secara

luas. Dari sekian banyak kelemahannya, salah satu diantaranya yang menonjol kegagalan konsep tersebut untuk mencakup produksi yang subsisten yang tidak dipasarkan (sehingga tidak memiliki harga dalam satuan uang) termasuk pekerjaan-pekerjaan kaum wanita di dalam dan di luar rumah, dalam perhitungan kesejahteraan, serta terabaikan distribusi pendapatan yang tentu saja merupakan unsur yang sangat penting dalam keberhasilan pembangunan. Karena kekurangan ini sejumlah ilmuwan telah berusaha mencari indikator indikator lain yang dapat digunakan sebagai pelengkap atau bahkan pengganti ukuran pembangunan. Pada dasarnya berbagai indikator alternatif dapat dikategorikan kedalam dua kelompok besar yakni mencoba mengukur pembangunan berdasarkan pola interaksi normal atau optimal antara berbagai faktor sosial, ekonomi dan politik serta yang mencoba mengukur pembangunan dalam kerangka kualitas hidup.

Kelemahan lain dari perhitungan pendapat per kapita menurut penulis adalah pertama banyak faktor lain yang sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat seperti pengaruh adat istiadat, kebebasan berpendapat dan berusaha, keadaan lingkungan serta hubungan antar anggota masyarakat, kedua perbedaan pendapatan antara negara maju dengan negara berkembang berdasarkan pendapatan per kapita tidak mencerminkan jarak perbedaan pendapatan tersebut apabila dikonversi kepada tingkat kesejahteraan.

Dalam penelitian ini penulis hanya mengukur peningkatan pendapatan dari masyarakat yang mendapat bantuan keuangan terhadap desa dan kelurahan dengan *intervening variable* pemberdayaan masyarakat.

Selanjutnya menurut Irawan dan Suparmoko (2002: 5) pembangunan ekonomi adalah usaha usaha untuk meningkatkan taraf hidup suatu bangsa yang sering kali diukur dengan tinggi rendahnya

pendapatan riil per kapita. Jadi tujuan pembangunan ekonomi disamping untuk menaikkan pendapatan nasional riil juga untuk meningkatkan produktivitas.

Secara lebih lengkap dan terperinci tujuan inti pembangunan menurut Todaro (2000:24) adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai macam barang kebutuhan hidup yang pokok seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan perlindungan keamanan.
2. Peningkatan standar hidup yang tidak hanya berupa peningkatan pendapatan tetapi juga meliputi penyediaan lapangan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, serta peningkatan perhatian atas nilai-nilai kultural dan kemanusiaan, yang kesemuanya itu tidak hanya untuk memperbaiki kesejahteraan materil melainkan juga menumbuhkan jati diri pribadi dan bangsa yang bersangkutan.
3. Perluasan pilihan-pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu serta bangsa secara keseluruhan, yakni dengan membebaskan mereka dari belitan sikap menghamba dan ketergantungan, bukan hanya terhadap orang atau negara-bangsa lain, namun juga terhadap setiap kekuatan yang berpotensi merendahkan nilai-nilai kemanusiaan mereka.

Selanjutnya masih menurut Todaro (2000 : 25) manfaat yang secara nyata dapat diamati dengan pembangunan ekonomi yang dilakukan terutama oleh negara-negara berkembang adalah sebagai berikut:

1. Dengan adanya pembangunan ekonomi output kekayaan dari masyarakat akan bertambah.
2. Dengan adanya pembangunan ekonomi kesempatan untuk mengadakan pilihan makin menjadi luas.

3. Dengan pembangunan ekonomi akan memberikan kemampuan yang lebih besar kepada manusia untuk menguasai alam, dan akan dapat mempertinggi kebebasan manusia untuk mengadakan suatu tindakan tertentu.
4. Dengan pembangunan ekonomi juga dapat diperoleh suatu tambahan kebebasan untuk memilih kesenangan yang lebih luas, dalam perekonomian yang primitif orang dipaksa untuk bekerja keras hanya untuk mempertahankan hidupnya untuk sekedar tidak mati.
5. Dengan pembangunan ekonomi idealnya mengurangi gap antara yang kaya dengan yang miskin, antara negara maju dengan negara berkembang.
6. Dengan pembangunan ekonomi akan memungkinkan orang untuk memikirkan lebih banyak sifat-sifat kemanusiaan oleh karena makin banyak sarana yang tersedia.

Selanjutnya menurut Irawan dan Suparmoko (2002: 8-12) manfaat dari pembangunan ekonomi adalah sebagai berikut:

1. Output atau kekayaan suatu masyarakat atau perekonomian akan bertambah, disamping itu kebahagiaan penduduk akan bertambah pula karena pembangunan ekonomi menambah kesempatan untuk mengadakan pilihan yang lebih luas.
2. Memberikan kepada manusia kemampuan yang lebih besar untuk menguasai alam sekitarnya dan mempertinggi tingkat kebebasannya dalam mengadakan suatu tindakan tertentu.
3. Memberikan kebebasan untuk memilih kesenangan yang lebih luas.
4. Memungkinkan orang untuk memikirkan lebih banyak sifat-sifat perikemanusiaan karena makin banyak sarana yang tersedia.

5. Mengurangi jurang perbedaan kesenjangan ekonomi antar negara berkembang dengan negara maju.

Kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan dari pembangunan ekonomi sesuai dengan pendapat para ahli dari aliran teori strukturalis, menurut Dudley Seers dalam Sritua Arif (1998:4) tolok ukur pembangunan ekonomi hendaklah tidak hanya berdasarkan pertumbuhan GNP perkapita tetapi hendaklah juga berdasarkan tiga kriteria yang lain yaitu berkurangnya kemiskinan absolut, menurunnya ketimpangan distribusi pendapatan dan mengecilnya tingkat pengangguran.

Hal ini sejalan dengan pernyataan *The International Labor Organization (ILO)* dalam Sritua Arif (1998:5) menunjukkan ketidakpuasan dalam pengukuran pembangunan yang hanya didasarkan pada GNP per kapita tetapi harus dimasukkan kepada konsep kebutuhan dasar manusia.

Selanjutnya menurut Hadi Prayitno dan Budi Santoso (1998: 50) strategi pembangunan di negara berkembang akan lebih baik jika menggunakan strategi pembangunan berupa penciptaan lapangan kerja, reinvestasi, pemenuhan kebutuhan hidup pokok, pengembangan sumberdaya manusia, mengutamakan sektor pertanian, mengembangkan sektor pedesaan terpadu dan penataan ekonomi nasional, sedangkan strategi pembangunan dalam era otonomi harus mengacu kepada berkembangnya otonomi daerah dan semakin meningkatnya kemandirian dan kemampuan daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, yang bermuara kepada tercapainya sasaran pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah, meningkatnya tarap hidup dan kesejahteraan masyarakat, berkurangnya penduduk miskin dan desa tertinggal serta meningkatnya partisipasi aktif dari masyarakat.

Sejalan dengan pendapat diatas menurut Sumondiningrat (1999: 58) dalam rangka mencapai masyarakat yang sejahtera dibutuhkan strategi pembangunan yang berkelanjutan yang pada hakekatnya berorientasi kepada peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan manusia dengan mengikutsertakan segala lapisan masyarakat dalam proses pembangunan, disamping itu pembangunan yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat merupakan suatu proses yang muncul dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk dinikmati oleh masyarakat secara berkesinambungan.

Selanjutnya dalam rangka menganalisa pengaruh implementasi kebijakan program pembangunan terhadap peningkatan pendapatan melalui pemberdayaan masyarakat maka akan disampaikan model-model pembangunan.

Kecenderungan perkembangan model pembangunan di Indonesia menurut Wrihaatnolo dan Dwidjowijoto (2007: 52-60) sejak tahun enampuluhan dengan konsep *growth strategy* sampai dengan konsep *empowerment* pada saat sekarang, sebagai berikut:

1. *Growth Strategy*, dimulai sejak dasawarsa enam puluhan banyak negara di dunia ketiga termasuk indonesia meniru atau mengadopsi pendekatan “*growth priority*” yang memfokuskan diri pada akumulasi kapital nasional, dengan Produk Domestik Bruto (*Gross National Product*) sebagai ukuran keberhasilannya. Pendekatan ini memfokuskan diri pada pembangunan industri secara besar-besaran sehingga kedudukan pemerintah dalam pendekatan ini lebih memainkan peran sebagai *entrepreneur* daripada sebagai *service provider*. Melalui pendekatan ini negara berkembang telah terbukti berhasil meningkatkan akumulasi kapital dan pendapatan per kapitanya. Namun demikian peningkatan kesejahteraan ini hanya dinikmati segelintir orang terutama pemilik modal dan kelompok elit nasional. Kesen-

jangan ekonomi, sosial dan spasial pada akhirnya mengiringi penerapan *growt priority strategy* ini. Kunci utamanya terletak pada tidak berjalannya *trickle down effects* yang sangat diyakini akan terjadi seiring terbentuknya akumulasi kapital nasional dengan kata lain pendekatan penerapan ini di satu sisi berhasil membangun konsentrasi kapital namun disisi lain menciptakan kondisi terjadinya marjinalisasi baik marjinalisasi desa oleh kota, maupun marjinalisasi penduduk miskin oleh yang kaya. Kondisi ini melahirkan konsep ketimpangan atau kesenjangan antara Jakarta dengan luar Jakarta, antara Jawa dengan luar Jawa, antara Indonesia Bagian Barat dengan Indonesia Bagian Timur yang pada akhirnya muncul kesadaran bahwa strategi *growth first and distribution later* tidak sesuai dengan negara negara berkembang termasuk Indonesia.

2. *Growth with distribution*, menyadari kegagalan tersebut di atas pendekatan pembangunan di negara berkembang bergeser kepada *growth with distribution* dengan strategi utama *employment oriented development*, pendekatan ini segera mendapat dukungan dari badan-badan internasional terutama ILO (*International Labor Organization*), fokus strategi ini mengarah pada penyediaan atau penciptaan lapangan pekerjaan langsung pada masyarakat sebagai alat untuk mendistribusikan pertumbuhan dan kesejahteraan yang dihasilkan oleh mesin ekonomi nasional. Pendekatan ini akhirnya gagal juga karena *employment programe* yang dikenalkan oleh ILO lebih bersifat *comprehensive employment strategies* yang mengarah kepada terciptanya *full employment* dengan konsekuensi teknologi yang menyertainya teknologi tinggi yang bersifat *capital intensive* sehingga hanya orang yang berke-terampilan dan berpendidikan yang dapat diserap oleh lapangan pekerjaan yang diciptakan sementara bagi orang yang tidak

berpendidikan dan berketerampilan berada diluar jangkauan distribusi nasional.

3. *Appropriate Technology*, kegagalan teknologi tinggi yang *capital intensive* dalam penyediaan lapangan kerja bagi sebagian besar penduduk dunia ketiga telah memicu lahirnya pendekatan baru yang disebut *appropriate technology* seperti tertulis dalam *Columbia Report*, filosofi pendekatan ini menyatakan bahwa perluasan kesempatan kerja tidak harus dilakukan melalui pengembangan pola-pola kebutuhan masyarakat melainkan melalui penciptaan barang-barang produksi yang lebih bersifat padat karya. Pendekatan ini diyakini lebih sesuai untuk negara-negara berkembang karena melalui teknologi ini sumberdaya lokal yang tersedia dapat dimanfaatkan sebagai sumber penghasilan penduduk, pendekatan ini disebut *labor intensive* dan lebih banyak orang terlibat kapemerataan dan pertumbuhan dalam rangka mengurangi kesenjangan ekonomi, sosial dan spasial karena sifatnya yang *less skill intensive*. Namun demikian pendekatan ini pada akhirnya dianggap tidak dapat memuaskan penciptaan lapangan kerja dan pemerataan sampai pada tahap selanjutnya muncul konsep baru yang dikenal *informal sector*.
4. *Basic Needs Development*, menyusul atas ketidakpuasan konsep *appropriate technology* pada tahun 1976 ILO menerbitkan dokumen *Employment Growth and Basic Needs*. Dalam dokumen tersebut *basic needs* telah dijadikan tema sentral utama atau tema unggulan untuk pembangunan dunia ketiga, konsep dasar pendekatan ini menyediakan kebutuhan minimum bagi penduduk yang tergolong miskin. Kebutuhan minimum yang dimaksud tidak terbatas pada pangan, papan saja, melainkan juga kemudahan kepada pelayanan air bersih, sanitasi, transport, kesehatan dan pendidikan sehingga pendekatan ini men-

jadi unggulan pembangunan pedesaan. Sejalan dengan *the first oil shock* maka timbul *the new international economic order* dan selanjutnya McNamara merasa perlu mendefinisikan situasi ekonomi internasional ke dalam kebijaksanaan baru yang disebut *recapture the momentum of economic growth* dan pendekatan *basic needs development* dianggap kenangan masa lampau.

5. *Sustainable development*, ide dasar konsep sustainable development mengatakan bahwa sumberdaya alam telah berada pada tingkat ketersediaan yang memprihatinkan dalam menunjang keberlanjutan (*sustainability*) pertumbuhan penduduk dan ekonomi. *Sustainability* diartikan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa merugikan kebutuhan generasi yang akan datang (World Commission, 1987), Risiko dan konsekuensi setiap pembangun saat ini hendaknya jangan diwariskan kepada generasi yang akan datang melainkan dipertimbangkan secara adil bagi generasi sekarang dan generasi mendatang.
6. *Empowerment*, konsep pemberdayaan muncul karena dua premis mayor yakni kegagalan dan harapan, kegagalan yang dimaksud adalah gagalnya model pembangunan ekonomi dalam menanggulangi masalah kemiskinan dan lingkungan berkelanjutan, sementara itu harapan muncul karena adanya alternatif-alternatif pembangunan yang memasukan nilai-nilai demokrasi, persamaan gender, persamaan antar generasi dan pertumbuhan ekonomi yang memadai. Konsep empowerment pada dasarnya adalah menekankan pada otonomi pengambilan keputusan dari suatu kelompok masyarakat yang berlandaskan pada sumberdaya pribadi, langsung melalui partisipasi, demokratis dan pembelajaran sosial melalui pengalaman sosial dan pengalaman langsung. Sebagai titik fokusnya adalah lokalitas

sebab *civil society* akan merasa siap diberdayakan lewat isu-isu lokal, pemberdayaan masyarakat tidak hanya sebatas ekonomi namun juga secara politis sehingga pada akhirnya masyarakat akan memiliki posisi tawar yang kuat. Konsep *empowerment* merupakan hasil kerja proses pada tataran idiologis maupun pada tataran implementasi. Pada tataran idiologi konsep *empowerment* merupakan interaksi konsep *top down* dan *bottom up* antara *growth strategy* dan *people centered*. Pada tataran implementasi akan terjadi pertarungan antar otonomi dan konsep pemberdayaan sekaligus pemihakan ke pada masyarakat yang miskin.

Teori pertumbuhan ekonomi dapat ditelusuri sejak aliran klasik muncul pada abad 18 dan permulaan abad 19 yaitu dimasa revolusi industri di mana pada saat itu awal dari perkembangan ekonomi, pada waktu itu sistem liberal sedang merajalela dan menurut aliran ini pertumbuhan ekonomi liberal disebabkan adanya pacuan antara kemajuan teknologi dan perkembangan jumlah penduduk, penganut aliran ini adalah Adam Smith (1776) dan David Ricardo (1917), (Todaro dan Smith, 2006:9).

Dengan meluasnya pasar akan terbuka inovasi-inovasi baru yang pada gilirannya akan mendorong perluasan pembagian pekerjaan dan pertumbuhan ekonomi.

Pendekatan klasik menurut Caporaso dan Levine (1992, x-xi) menyatakan bahwa pasar memiliki kemampuan untuk mengelola dirinya sendiri dalam arti kuat dimana pandangan ini seringkali dijadikan dasar untuk melaksanakan kebijakan *laissez faire* (biarkan bekerja yang berarti perdagangan/pasar bebas, dari bahasa Perancis). Yang tidak kalah pentingnya untuk dikemukakan adalah para teoritisi klasik ini adalah yang pertama kalinya memandang perekonomian sebagai sebuah sistem yang secara prinsip terpisah dari

politik dan rumah tangga keluarga. Argumen yang mereka ajukan untuk konsep pasar yang mengatur dirinya sendiri mengatakan bahwa sistem pasar adalah sebuah realita yang *sui generis* (mampu menciptakan dirinya sendiri atau akan tercipta dengan sendirinya tanpa campur tangan manusia) dimana pasar memiliki hubungan dengan negara tapi pasar bukan organ bawah negara, ide ini sebuah inovasi di masa itu yang diajukan oleh ekonomi politik beraliran klasik.

Menurut Adam Smith dalam Jhingan (2008: 81-82) untuk berlangsungnya perkembangan ekonomi diperlukan adanya spesialis atau pembagian kerja agar produktifitas tenaga kerja bertambah. Pasar harus seluas mungkin agar dapat menampung hasil produksi sehingga perdagangan internasional menarik perhatiannya karena hubungan perdagangan internasional menambah luasnya pasar terdiri pasar dalam dan luar negeri.

Selanjutnya teori pembangunan yang dampaknya besar dan berlanjut adalah model pertumbuhan yang dikembangkan oleh Harrod (1948) dan Domar (1946), yang bertumpu kepada model Keynesian (1936) yang menekankan pentingnya permintaan dalam mendorong pertumbuhan.

Menurut model Harrod-Domar dalam Jhingan (2008:229-239) pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh dua unsur yaitu tingkat tabungan (investasi) dan produktifitas kapital. Agar dapat tumbuh secara berkelanjutan, masyarakat dalam suatu perekonomian harus mempunyai tabungan. Makin besar tabungan, yang berarti makin besar investasi dan pada gilirannya akan semakin tinggi pertumbuhan ekonomi, sebaliknya makin rendah produktivitas kapital atau semakin tinggi *capital output ratio* akan semakin rendah pertumbuhan ekonominya.

Sementara itu berkembang sebuah model pertumbuhan neoklasik yang mulai memasukan unsur teknologi yang diyakini akan

berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi menurut Solow dalam Jhingan (1957, 2008:274).

Model neo klasik sejalan dengan pendapat Arif (1998, 1-2) model pembangunan tradisional (*traditional development*) berkembang pada tahun-tahun lima puluhan dan enam puluhan antara lain dipelopori oleh Arthur Lewis (1954) yaitu model pembangunan dalam situasi adanya surplus tenaga kerja, model-model tahap pertumbuhan oleh Rostow (1956), model dorongan besar (*big push*) oleh Rosestein-Rodan (1943) dan sebagainya, model analisis ini mengandung paradigma-paradigma pertumbuhan yang didasarkan atas pengalam negara industri maju, model ini menumpukkan pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan pembangunan dalam arti memaksimalkan produk nasional, faktor sentral dalam proses menuju pencapaian tujuan pembangunan adalah faktor modal. Keseluruhan formulasi model ini sama sekali tidak mempertimbangkan masalah sosial seperti penyerapan tenaga kerja, kemiskinan, distribusi pendapatan dan kekayaan serta dampak teknologi yang digunakan. Juga kerangka teoritis yang digunakan sama sekali tidak mempertimbangkan kelembagaan masyarakat tetapi didalam masyarakat ada mekanisme tetesan bawah (*trickle down mechanism*) kerangka teori ini lazim disebut teori neoklasik.

Pada pasca tahun enam puluhan yang disampaikan oleh para ahli ekonomi pembangunan di Universitas Menchester Inggris bahwa terdapat ketidakpuasan terhadap teori neo klasik. Menurut Dudley Seers tolok ukur perkembangan ekonomi hendaklah tidak hanya didasarkan atas pertumbuhan GNP per kapita tetapi hendaklah didasarkan kepada tiga kriteria lain yaitu berkurangnya kemiskinan absolut, menurunnya ketimpangan distribusi dan mengecilnya tingkat pengangguran.

Selanjutnya menurut Arif (1998, 6-7) menjelang pertengahan tahun sembilan puluhan muncul Furtado, Frank, Dos Santos,

Samir Amin dan lain-lain mengemukakan pendekatan strukturalis mengenai keterbelakangan ekonomi dan sosial, pemikiran ini menghendaki intervensi pemerintah dalam melakukan koreksi terhadap ketidak sempurnaan pasar dan melakukan reformasi struktur ekonomi secara gradual. Perkembangan selanjutnya muncul setelah teori strukturalis adalah teori neostrukturalis aspek utama yang sangat dipentingkan dalam pemikiran ini adalah aspek yang berkaitan dengan peranan pemerintah dalam proses pembangunan, yang menimbulkan mentalitas destruktif akibat meluasnya pemberian hak-hak istimewa. Pemikiran neostrukturalis menghendaki industri yang otonom yang didukung oleh kekuatan basis teknologi produksi dalam negeri.

Paradigma terakhir yang tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan sosial dan berbagai pandangan di dalamnya adalah paradigma pembangunan manusia.

Paradigma ini sejalan dengan paradigma pembangunan menurut Todaro (2000,84,87) sebagai berikut:

1. Indikator Kualitas Hidup Fisik (*PQLI, Physical Quality of Life Index*), ada tiga indikator yakni tingkat harapan hidup pada usia satu tahun, tingkat kematian bayi dan tingkat melek huruf yang digunakan untuk membentuk indeks gabungan yang relatif sederhana. Berdasarkan setiap indikator tersebut, kinerja setiap negara diperingkatkan pada skala antara satu hingga seratus dimana angka satu menunjukkan kinerja terburuk dan angka seratus untuk kinerja terbaik.
2. Indeks Pembangunan Manusia (*HDI, Human Development Index*), ada tiga indikator yaitu ketahanan hidup yang diukur berdasarkan harapan hidup pada saat kelahiran, pengetahuan yang dihitung berdasarkan rata-rata melek huruf di kalangan penduduk dewasa dengan bobot dua per tiga serta kualitas

standar hidup yang diukur berdasarkan pendapatan per kapita riil yang disesuaikan dengan paritas daya beli dari masing-masing mata uang domestik. Berdasarkan setiap indikator tersebut, kinerja setiap negara diperingkatkan pada skala antara satu hingga seratus di mana angka satu menunjukkan kinerja terburuk dan angka seratus untuk kinerja terbaik.

Indeks Pembangunan Manusia (*HDI, Human Development Index*) ini diprakarsai oleh UNDP (*United Nation Development Program*) dan pada saat sekarang banyak dijadikan indikator kemakmuran dalam suatu negara, provinsi, kabupaten dan kota.

Berdasarkan teori tersebut diatas yaitu teori implemetasi kebijakan publik berupa implementasi program pembangunan, teori pendapatan masyarakat dan teori pemberdayaan masyarakat serta dari argumentasi yang dikemukakan oleh para ahli diatas maka secara teoritik dapat disimpulkan bahwa faktor implementasi program pembangunan dapat mempengaruhi pendapatan masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat.

KEMISKINAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN

UNITED Nations Development Programme (UNDP, 2002) mendefinisikan kemiskinan sebagai kelaparan, ketiadaan tempat berlindung, ketidakmampuan berobat ke dokter jika sakit, tidak mempunyai akses ke sekolah dan buta huruf, tidak mempunyai pekerjaan, takut akan masa depan, hidup dalam hitungan harian, ketidakmampuan mendapatkan air bersih, ketidakberdayaan, tidak ada keterwakilan dan kebebasan. Sementara menurut Undang-Undang 13 Tahun 2011, fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.

Berlandaskan pada undang-undang tersebut, kajian kemiskinan sebenarnya harus dilihat dari berbagai faktor proses kemiskinan itu sendiri. Untuk melihat faktor-faktor tersebut, maka ada beberapa pokok yang harus diperhatikan seperti di bawah ini (Djajanegara dan Achadiyat, 1997). Faktor tersebut sangat berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Secara teoretis, setiap orang di muka bumi ini mempunyai tiga kebutuhan dasar, yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan melainkan sebagai satu kesatuan, sistemik dan holistik. Kebutuhan dasar tersebut adalah:

1. Kebutuhan biologis, yang terdiri dari kebutuhan akan makan dan minum, kebutuhan seks dan reproduksi, kebutuhan mempertahankan diri, dan kebutuhan mengatur metabolisme tubuh;
2. Kebutuhan sosial, yang terdiri dari kebutuhan akan posisi sosial (kedudukan, peranan, hak dan kewajiban sosial), berorganisasi dan pengembangan institusi sosial, keteraturan sosial, solidaritas sosial dan integrasi sosial, mobilitas sosial baik yang horizontal maupun yang vertikal;
3. Kebutuhan kejiwaan yang meliputi etika dan moral (termasuk agama dan kepercayaan serta keyakinan spiritual), mengekspresikan keindahan, rekreasi, ingin dihormati dan lain sebagainya yang sejenis.

Ciri-ciri dan gradasi kemiskinan secara operasional sebenarnya sangat berkaitan erat dengan bagaimana cara seseorang dapat memenuhi kebutuhan dasar tersebut. Makin mudah seseorang atau sekelompok orang untuk memperoleh dan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, maka makin kayalah dia, sebaliknya makin sukar seseorang atau sekelompok orang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, maka makin miskinlah dia.

Sementara itu Tjiptoherijanto (1997:57) menyatakan bahwa ada tiga pola utama yang digunakan untuk memberikan pengertian kemiskinan. Pengertian kemiskinan menurut pola pertama, didasarkan atas pengukuran tingkat pendapatan. Pengertian kemiskinan yang menggunakan indikator tingkat pendapatan ini dibagi menjadi 2 (dua), yaitu: (a) kemiskinan absolut dan (b) kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut berkaitan dengan ketidakmampuan seseorang melampaui ukuran kemiskinan yang telah ditetapkan. Sedangkan kemiskinan relatif berkaitan dengan perbedaan tingkat pendapatan suatu kelompok dibandingkan dengan kelompok pendapatan lainnya.

Pola kedua, didasarkan atas pola waktu. Kemiskinan menurut pola waktu dibedakan atas empat pengertian, yaitu: (a) *persistent poverty*, yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun-temurun. Kemiskinan ini pada umumnya terjadi di daerah yang kritis sumber daya alam atau daerah yang terisolasi; (b) *cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan; (c) *seasonal poverty*, yaitu kemiskinan musiman, seperti yang sering dijumpai pada petani dan nelayan, serta (d) *accidental poverty*, yaitu kemiskinan yang terjadi karena bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat.

Pola ketiga, didasarkan atas keadaan penduduk dan potensi wilayah. Dari segi keadaan penduduk, penentuan penduduk miskin tetap berdasar pada garis kemiskinan. Adapun potensi wilayah digunakan untuk menetapkan wilayah-wilayah atau desa-desa yang dikategorikan sebagai wilayah atau desa tertinggal. Meskipun demikian, penduduk miskin umumnya erat kaitannya dengan wilayah miskin. Dengan kata lain, wilayah dengan potensi tertinggal atau kurang berkembang juga menyebabkan penduduknya menjadi miskin.

Dari ketiga pola utama tersebut, pola pertama adalah pola yang paling umum dan paling sering digunakan untuk menunjukkan keberhasilan pembangunan ekonomi secara makro. Pola kedua jarang digunakan karena kesulitan dalam pengukuran atau kuantifikasi. Sedangkan pola ketiga kemudian dikembangkan untuk program pengentasan kemiskinan melalui pendekatan kewilayahan, antara lain IDT (Inpres Desa Tertinggal) dan pemberdayaan keluarga melalui Takesra-Kukesra.

Secara umum, kemiskinan di Indonesia meliputi kemiskinan yang bersifat relatif (*relative poverty*) dan yang bersifat absolut (*absolute*

poverty). Kemiskinan absolut diindikasikan dengan suatu tingkat kemiskinan yang di bawah itu kebutuhan minimum untuk bertahan hidup tidak dapat dipenuhi. Sedangkan Kemiskinan relatif adalah suatu tingkat kemiskinan dalam hubungannya dengan suatu rasio garis kemiskinan absolut atau proporsi distribusi pendapatan (kesejahteraan) yang timpang (tidak merata) (Mubyarto, 1998:49).

Dalam arti sempit, kemiskinan dipahami sebagai keadaan kekurangan uang dan barang untuk menjamin kelangsungan hidup. Dalam arti luas, kemiskinan merupakan suatu fenomena *multiface* atau multidimensional. Chambers (dalam Nasikun, 2001:19) mengatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu: (1) kemiskinan (*poverty*), (2) ketidakberdayaan (*powerless*), (3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), (4) ketergantungan (*dependence*), dan (5) keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis. Dengan demikian, hidup dalam kemiskinan bukan hanya hidup dalam kekurangan uang dan tingkat pendapatan rendah, tetapi juga banyak hal lain yang menyebabkannya, seperti tingkat kesehatan, pendidikan rendah, perlakuan tidak adil dalam hukum, kerentanan terhadap ancaman tindak kriminal, ketidakberdayaan menghadapi kekuasaan, dan ketidakberdayaan dalam menentukan jalan hidupnya sendiri.

Lebih lanjut Chambers (dalam Nasikun, 2001:21) menjelaskan bahwa kemiskinan dapat dibagi dalam empat bentuk, yaitu:

- a) Kemiskinan absolut dimana pendapatannya di bawah garis kemiskinan atau tidak cukup untuk memenuhi pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja;
- b) Kemiskinan relatif berupa kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan;

- c) Kemiskinan kultural yang mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar;
- d) Kemiskinan struktural berupa situasi miskin yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya dan sosial politik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi kerap menyebabkan suburnya kemiskinan.

Terkait dengan penjelasan Chambers di atas, dewasa ini menurut Jarnasy (2004:47), kemiskinan struktural lebih banyak menjadi sorotan sebagai penyebab tumbuh dan berkembangnya ketiga kemiskinan yang lain. Di sisi lain menurut Mas'ood, (1997: 64), kemiskinan juga dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu kemiskinan alamiah dan kemiskinan buatan. Kemiskinan alamiah berkaitan dengan kelangkaan sumber daya alam dan prasarana umum, serta keadaan tanah yang tandus. Sedangkan kemiskinan buatan lebih banyak diakibatkan oleh sistem modernisasi atau pembangunan yang membuat masyarakat tidak dapat menguasai berbagai sumber daya, sarana, dan fasilitas ekonomi yang ada secara merata (Mas'ood, 1997:64).

Sedangkan Salim, (1980:21) mengungkapkan bahwa kelompok atau penduduk miskin merujuk pada ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Rata-rata tidak mempunyai faktor produksi sendiri seperti tanah, modal, peralatan kerja, dan keterampilan;
- b) Mempunyai tingkat pendidikan yang rendah;
- c) Kebanyakan bekerja atau berusaha sendiri dan bersifat usaha kecil (sektor informal), setengah menganggur atau menganggur (tidak bekerja);

- d) Kebanyakan berada di perdesaan atau daerah tertentu perkotaan (*slum area*);
- e) Kurangnya kesempatan untuk memperoleh (dalam jumlah yang cukup): bahan kebutuhan pokok, pakaian, perumahan, fasilitas kesehatan, air minum, pendidikan, angkutan, fasilitas komunikasi, dan kesejahteraan sosial lainnya.

Lebih lanjut Salim, (1980:22) menjelaskan bahwa strategi pembangunan untuk mengatasi kemiskinan tidak lepas dari strategi pembangunan yang dianut suatu negara. Program-program yang telah dilakukan untuk memerangi kemiskinan seringkali tidak memberikan hasil yang menggembirakan karena adanya perangkap kemiskinan (*poverty trap*) yang tidak berujung pangkal.

Lebih lanjut Mubyarto (1998:52) menyebutkan bahwa faktor-faktor penyebab kemiskinan di samping faktor-faktor kondisi alam dan geografis, juga disebabkan oleh faktor-faktor ketidakadilan ekonomi, sosial ataupun politik yang mengakibatkan apa yang disebut kemiskinan struktural (*structural poverty*) baik pada tatanan negara ataupun internasional. Kemiskinan struktural dapat dijelaskan dengan fenomena-fenomena urban bias, rural-urban *dualism*, *proletarianization* serta yang terakhir dapat dijelaskan pula oleh fenomena *environmental destruction*. Kemiskinan tersebar pula dengan pola yang terstruktur mulai dari *remote area*, *rural area*, *sub-urban area*, dan *urban slum* (Galtung, 1971:94).

Dengan demikian, kedua bentuk kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif perlu penanganan yang spesifik dalam proses pengentasannya. Menurut Todaro (1995:31) sebagaimana dikutip pula oleh (Mubyarto, 1998:54) pengentasan kemiskinan absolut ditempuh dengan pendekatan-pendekatan yang bersifat rehabilitasi sosial (*social rehabilitation*; *emergency*; *cash programme*) dan pemberdayaan ekonomi (*economic empowerment*). Sedangkan pengentasan kemis-

kinan relatif ditempuh dengan usaha-usaha memperbaiki distribusi pendapatan masyarakat (*income distribution*).

Dengan demikian, upaya-upaya pengentasan kemiskinan yang selama ini dilakukan di Indonesia masih berfokus pada pengentasan kemiskinan absolut, misalnya Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu Taskin) dan Jaringan Pengaman Sosial (JPS). Sedangkan di Jawa Barat misalnya dengan Raksa Desa. Dalam prakteknya, pendekatan rehabilitasi dan pemberdayaan yang terakhir di atas banyak menghadapi kendala, baik kendala pendanaan, teknis maupun non-teknis yang dialami di lapangan.

Sayogyo di dalam Sumardi & Evers (1999:21) misalnya, memberi batasan seseorang disebut miskin bila pendapatannya setara atau kurang dari 320 kg beras per tahun per orang untuk di pedesaan dan 480 kg beras per tahun per orang untuk di perkotaan. Sedangkan Papanek di dalam Sumardi & Evers (1999:22) menggunakan ukuran kalori untuk memberi batasan orang miskin. Kalori yang dibutuhkan seseorang untuk hidup per hari adalah 1.821 kalori atau setara dengan sekitar 0,88 kg beras bila dikaitkan dengan ukuran yang digunakan Sayogyo.

Apa yang dikemukakan di atas baru merupakan kebutuhan makanan, belum termasuk kebutuhan lain-lain seperti sandang, pemukiman, pendidikan, dan lain-lain. Cara yang lebih akurat untuk menetapkan garis kemiskinan adalah dengan menghitung Kebutuhan Hidup Minimal (KHM) tiap rumah tangga. Kebutuhan hidup dalam hal ini adalah kebutuhan pokok (*basic needs*) yang meliputi makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan partisipasi masyarakat. Ukuran ini akan berbeda-beda dari satu tempat ke tempat lainnya serta sesuai jenis-jenis kebutuhan pokoknya (Sumardi & Evers, 1999:22).

Versi lain dalam mendefinisikan Kemiskinan Absolute adalah: “tingkat pendapatan minimum yang cukup untuk memenuhi

Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) terhadap makanan, pakaian dan perumahan untuk menjamin kelangsungan hidup”. Angka KFM ini berbeda-beda dari satu negara ke negara lainnya, bahkan dari satu daerah ke daerah lainnya serta bisa berubah-ubah dari waktu ke waktu. PBB pernah menetapkan garis kemiskinan internasional (*international line poverty*) sebesar US \$ 125,- per orang per tahun atas dasar harga konstan tahun 1980. Itu berarti seseorang yang konsumsinya kurang dari US \$ 125,- per tahun dapat digolongkan berada di bawah garis kemiskinan atau berada dalam kemiskinan absolut (Todaro, 1995:31-32).

Sedangkan terkait dengan kemiskinan relatif, secara sederhana dapat dilihat dengan memperbandingkan proporsi atau persentase penduduk yang berada pada dan di bawah garis kemiskinan absolut dengan jumlah penduduk keseluruhan. Untuk lebih memperoleh gambaran yang sesungguhnya tentang tingkat kemiskinan relatif atau pemerataan kesejahteraan ekonomi perlu diketahui distribusi pendapatan. Distribusi pendapatan sering diukur dengan membagi penduduk menjadi 5 atau 10 kelompok (*quintiles atau deciles*) sesuai dengan tingkat pendapatannya. Kemudian menetapkan proporsi yang diterima oleh masing-masing kelompok pendapatan.

Selanjutnya ukuran distribusi pendapatan dapat diukur dengan rasio konsentrasi gini (*gini concentration ratio*) atau lebih sederhana disebut dengan Koefisien Gini. Koefisien Gini adalah ukuran ketidakseimbangan/ketimpangan (pendapatan, kesejahteraan) agregat (keseluruhan) yang angkanya berkisar antara nol (pemerataan sempurna) hingga satu (ketimpangan sempurna). Dalam prakteknya, Koefisien Gini pada negara-negara yang dikenal begitu tajam ketimpangan kesejahteraan di kalangan penduduknya berkisar antara 0,50 hingga 0,70. Sedangkan untuk negara-negara yang distribusi pendapatannya dikenal paling merata, Koefisien Gini berkisar antara 0,20 sampai 0,35 (Todaro, 1995: 150-151).

Berdasar uraian di atas, menganalisa faktor-faktor penyebab kemiskinan adalah sesuatu yang kompleks. Mulai dari faktor sumberdaya manusianya, kondisi alam dan geografis, kondisi sosial-budaya, sampai kepada sistem ekonomi dan politik yang menyebabkan timpang atau tidak meratanya distribusi pendapatan. Kerapkali, faktor-faktor tersebut saling berinteraksi dan tumpang tindih satu sama lain. Faktor-faktor rendahnya mutu sumber daya manusia, kondisi alam dan geografis, serta kondisi sosial-budaya berkaitan dengan tingkat keterbelakangan (*underdevelopment*) suatu masyarakat yang pada dasarnya dapat diperbaiki.

Namun ada pula faktor kondisi alam dan geografis yang tidak dapat lagi tertanggulangi sehingga menyebabkan kemiskinan absolut yang menetap sifatnya. Tapi banyak ahli yang lebih meyakini bahwa faktor dominan penyebab kemiskinan adalah ketidakadilan ekonomi, sosial ataupun politik yang mengakibatkan apa yang disebut kemiskinan struktural (*struktural poverty*), baik pada tatanan negara maupun internasional. Fenomena kemiskinan struktural menurut (Todaro, 1995:31-32) dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

- a) Bias Kota (*urban bias*). Pada banyak negara yang sedang berkembang (*developing countries*) dianut faham modernisasi dalam pembangunannya. Salah satu kelemahan dalam faham modernisasi adalah tidak dapat dihindarkannya perencanaan pembangunan yang terpusat (*centralized planning*). Kerapkali para perencana pembangunan berfikir sebagai “orang kota” yang merencanakan keharusan-keharusan bagi masyarakat pedesaan secara *top down approach* yang tidak sesuai dengan hajat hidupnya. Akibatnya struktur sosial masyarakat di pedesaan mengalami *desintegration* dan *differensiation* ibarat tercabut dari akarnya. Dalam kondisi yang demikian, bila diamati secara cermat,

banyak unit-unit keluarga ataupun individu yang secara sosial dan ekonomi tidak dapat *survive* dan jatuh ke jurang kemiskinan.

- b) Dualisme Desa-Kota (*rural-urban dualism*). Hal ini terdapat dalam dalam paradigma modernisasi, sadar atau tidak sadar diciptakan pembagian peran (*division of role*) antara desa dan kota. Desa diposisikan sebagai daerah pertanian, tempat memproduksi bahan baku, dan pemasok tenaga kerja kasar (murah). Sementara kota mempunyai posisi sebagai daerah industri, perdagangan, pusat pemerintahan, dan sumber tenaga kerja terampil. Dengan pembagian posisi yang demikian, secara struktural tercipta kondisi di mana masyarakat pedesaan secara relatif lebih miskin dari pada masyarakat perkotaan. Dalam kemiskinan relatifnya, warga pedesaan seringkali terjerumus ke jurang kemiskinan absolut.
- c) Proletarianisasi (*proletarianization*). Proletarianisasi adalah suatu proses di mana Petani Pemilik yang mandiri (*self-reliant*) secara berangsur-angsur mengalami degradasi menjadi Petani Kecil (*small farmer*), Petani Tak Berlahan/Buruh Tani (*landless farmer/farm labourer*), dan mungkin selanjutnya atau generasinya menjadi Buruh Industri yang sangat tidak mandiri. Manakala industri tidak mampu memberikan pekerjaan, tiba saatnya para buruh industri tersebut terjebak dalam jurang kemiskinan. Proses ini terjadi karena perubahan struktur sosial dan ekonomi di pedesaan sebagai dampak negatif dari modernisasi. Persaingan yang tidak sehat antara Petani Besar/Kaya (*Landlord*) di satu pihak dengan Petani Kecil dan Buruh Tani (*Peasant*) dilain pihak, di mana program-program pemerintah dan proses modernisasi itu sendiri lebih memfasilitasi Petani Kaya, dan menyebabkan pertanian skala kecil menjadi tidak ekonomis dan mengalami kebangkrutan. Sebaliknya Petani Besar/Kaya

justru tumbuh semakin besar dan kaya pertanian kapitalis (*capitalist farming*). Proses transformasi ini dalam prakteknya tidak lepas dari ekspansi ekonomi pemilik-pemilik modal (*kaum bourgeoisie*) dari kota ke desa.

- d) Marjinalisasi (*marginalization*). Proletarianisasi itu sendiri sesungguhnya suatu bentuk proses marjinalisasi di pedesaan. Di perkotaan, marjinalisasi terjadi antara Sektor Formal yang memarjinalkan Sektor Informal, konglomerasi yang memarjinalkan perdagangan-perdagangan kecil/eceran, termasuk aktivitas-aktivitas yang berfaham modernisasi memarjinalkan aktivitas-aktivitas tradisional. Ujungnya adalah kebangkrutan dari mereka yang termarjinalkan. Pedagang Kaki Lima yang setiap saat bisa “dibertakkan”, tukang becak yang setiap saat becaknya bisa “diamankan”, dan banyak lagi contohnya adalah produk dari proses marjinalisasi.
- e) Perusakan Lingkungan (*environmental destruction*). Perusakan lingkungan dikarenakan penyelenggaraan pembangunan yang tidak berkelanjutan (*unsustainable development*) dan tidak ramah lingkungan (*environmentally unfriendly*) juga berakhir pada proses pemiskinan (*povertization*). Dalam kasus ini antara lain erosi lahan (*soil erosion*) karena penggunaannya yang melewati daya dukungnya. Erosi tersebut bisa sampai pada tingkat *desertization* (menjadi padang pasir) sehingga lahan tidak dapat lagi ditanami dan hilang produktivitasnya, sampai pada keadaan di mana penghuninya mengalami kelaparan (*famine*). Kasus lain adalah penggundulan hutan (*deforestation*) yang berakibat pada rusaknya ekosistem (*ecosystem*) yang berarti juga hilangnya sumber kehidupan dari masyarakat yang hidupnya bergantung pada keberadaan ekosistem tersebut. Penggundulan hutan juga berakibat pada erosi, *desertization*, dan banjir yang memperberat

beban kehidupan masyarakat miskin. Di perkotaan dan pusat-pusat industri terjadi pencemaran (*pollution*) lingkungan, air, udara dan lagi-lagi yang menjadi korban adalah masyarakat miskin perkotaan yang mendiami daerah-daerah kumuh berupa gangguan kesehatan dan tingginya tingkat kematian (*mortality rate*). Perusakan lingkungan ini pada akhirnya bermuara pada pemiskinan.

Di samping itu, penyebaran kantong-kantong kemiskinan merupakan suatu fenomena yang umum dijumpai bahwa semakin jauh suatu tempat dari titik pertumbuhan (*growth centre*) maka akan semakin tinggi pula tingkat kemiskinan penghuninya. Ibarat sebuah gunung, kalau puncaknya adalah titik pertumbuhan, maka tingkat kemiskinan pada kaki gunung akan lebih tinggi dibandingkan dengan pada lerengnya. Titik Pertumbuhan itu sendiri biasanya berlokasi di perkotaan yang merupakan pusat administrasi pemerintahan, pusat perdagangan, serta pusat dari berbagai fasilitas sosial dan ekonomi. Menurut Todaro (1995:51) penyebaran kantong kemiskinan bisa diklasifikasi secara umum menjadi; daerah terpencil (*remote area*), daerah pedesaan (*rural area*), daerah pinggiran kota (*sub-urban area*) dan daerah kumuh perkotaan (*urban slum*). Penjelasan dari klasifikasi kantong-kantong kemiskinan adalah:

- a) Daerah Terpencil (*remote area*). Merupakan daerah yang jauh dari Titik Pertumbuhan yang hampir tidak/belum tersentuh oleh pembangunan. Sebab-sebab mengapa belum tersentuh oleh pembangunan bisa karena letak geografis yang menyulitkan, atau karena belum ditemui potensi ekonomi yang bisa dikembangkan sehingga kurang menarik bagi investasi.
- b) Daerah Pedesaan (*rural area*). Secara relatif daerah pedesaan lebih miskin dari daerah perkotaan. Lebih spesifik lagi, yang dimaksud dengan daerah perkotaan di sini adalah daerah yang

basis perekonomiannya dari Sektor Pertanian. Hampir pasti kemiskinan dapat dijumpai pada kalangan petani berlahan sempit (*small farmer*), pekerja tani atau petani tak berlahan (*landless farmer*), dan sejumlah pedagang-pedagang kecil di pedesaan. dalam klasifikasi ini termasuk daerah pantai (*coastal area*) dengan nelayan kecil dan pekerja nelayan-nya.

- c) Daerah Pinggiran Kota (*sub-urban area*). Daerah pinggiran kota mempunyai posisi yang unik. Biasanya basis perekonomiannya merupakan campuran antara pertanian berskala kecil, industri berskala kecil atau industri rumah tangga, perdagangan berskala kecil, pekerja atau buruh industri, serta mereka yang terproletarianisasi dan termarjinalisasi. Masyarakatnya dapat dikategorikan berpenghasilan menengah ke bawah yang rentan perekonomiannya dan potesial untuk menjadi miskin.

Daerah Kumuh Perkotaan (*urban slum*). Berupa daerah kumuh di perkotaan. Kerapkali tingkat kemiskinannya tidak kalah parah dibandingkan dengan daerah terpencil, daerah pedesaan, ataupun daerah pinggiran kota. Penghuni daerah kumuh perkotaan ini biasanya kaum *migrant*, yaitu mereka yang terproletarianisasi dan termarjinalisasi di daerah asalnya. Di daerah kumuh perkotaan ini bisa di jumpai pekerja kasar (kuli), pedagang kaki lima(*vendor*), tukang becak, peminta-minta, dan lain sebagainya.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa kemiskinan adalah tidak terpenuhinya kebutuhan dasar kehidupan manusia baik secara alamiah maupun secara buatan.

7.1. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan

Istilah partisipasi (*participation*) mengandung variasi makna dilihat dari tergantung dari sudut pandang yang berbeda. Davis dalam Huneryager (1967 : 617) memberikan definisi partisipasi sebagai

berikut :”*Participation is defined as an individual’s mental and emotional involvement in a group situation that encourage him to contribute to group goal’s and to share responsibility for the*”. Ada tiga hal pokok yang terkandung dalam batasan tersebut, yaitu: (1) keterlibatan mental dan emosional, (2) keragaman sumbangan yang diberikan untuk mendukung tercapainya tujuan kelompok, (3) terbangkitkannya kesediaan untuk bertanggung jawab diantara sesama anggota kelompok.

Muluk (2006:45) mengutip apa yang diungkapkan Rahnema (1992) dalam *the Oxford English Dictionary* melalui pembahasannya mengenai partisipasi sebagai “ *the action or fact of partaking, having or forming a part of* ”. Dalam pengertian ini, partisipasi bisa bersifat transitif atau intransitif, bisa juga bermoral atau tak bermoral. Kandungan pengertian tersebut juga bisa bersifat dipaksa atau bebas, dan bisa pula bersifat manipulatif maupun spontan.

Bryant & White dalam Muluk (2006:47) mengemukakan bahwa, semula partisipasi hanya didefinisikan secara politis sepenuhnya sebagaimana yang berkembang pada tahun 1950-an dan 1960-an. Pada perkembangan selanjutnya Bryant & White mengingatkan agar konsep partisipasi tidak dipersempit hanya pada aspek penerimaan manfaat belaka, karena akan mengubah pengertian umum partisipasi. Aspek penerimaan manfaat merupakan pelengkap dari cakupan pada proses perencanaan dan pelaksanaan sehingga membawa manfaat yang lebih besar bagi masyarakat.

Ndraha (1990: 103) memandang partisipasi masyarakat dalam pembangunan dari dua aspek yaitu:

Partisipasi sebagai masukan dan partisipasi sebagai keluaran. Sebagai masukan, partisipasi masyarakat dapat berfungsi dalam enam fase proses pembangunan, yaitu: fase penerimaan informasi, fase pemberian tanggapan terhadap informasi, fase perencanaan pembangunan, fase pelaksanaan pembangunan, fase

penerimaan kembali hasil pembangunan, dan fase penilaian pembangunan. Sebagai masukan, partisipasi berfungsi menumbuhkan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri. Sebagai keluaran, partisipasi dapat digerakkan atau dibangun. Disini partisipasi berfungsi sebagai keluaran proses stimulasi atau motivasi melalui berbagai upaya, seperti bantuan pembangunan desa, lomba desa, LKMD, KUD, dan lain-lain.

Komitmen untuk meningkatkan partisipasi masyarakat harus dilakukan oleh pemerintah secara proaktif dengan menciptakan situasi yang kondusif bagi masyarakat agar dapat tergerak untuk senantiasa berpartisipasi. Terkait dengan itu, Ndraha (1990: 105) menyatakan bahwa:

Masyarakat tergerak untuk berpartisipasi jika: (1) partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau organisasi yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan; (2) partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan; (3) manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat; dan (4) dalam proses partisipasi itu terjamin adanya kontrol yang dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat akan berkurang jika mereka tidak atau kurang berperan dalam pengambilan keputusan.

Di sisi lain, Cohen dan Uphoff (1977 : 8), mengidentifikasi empat jenis partisipasi yaitu partisipasi dalam pembuatan keputusan, partisipasi dalam penerapan keputusan, partisipasi dalam menikmati hasil, serta partisipasi dalam evaluasi. Warga masyarakat diharapkan ikut serta merencanakan, melaksanakan, memelihara, dan menikmati hasil pembangunan. Pada taraf perencanaan, warga desa diharapkan ikut bermusyawarah untuk menentukan apa yang akan dilaksanakan dan bagaimana cara melaksanakannya. Partisi-

pasi dalam pelaksanaan meliputi kerja gotong royong dan memberi sumbangan pikiran, tenaga, atau harta benda. Bentuk partisipasi dalam pemeliharaan antara lain ikut mengawasi dan merawat hasil pembangunan seperti jalan desa, gedung sekolah, saluran irigasi, hasil penghijauan. Pemanfaatan hasil pembangunan antara lain dalam bentuk berobat ke Puskesmas terdekat, menyekolahkan anak, menggunakan jalan untuk kegiatan ekonomi dan sosial, atau menempati rumah sehat yang pembangunannya diatur/dibantu pemerintah.

Sementara itu Nasikun (1989 : 230) mendefinisikan partisipasi menjadi empat tingkat konseptualisasi. Pertama, partisipasi pertamanya harus mengandung arti keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan-keputusan kebijakan pembangunan. Kedua, berkaitan erat dengan bentuk partisipasi yang pertama, tetapi pengungkapannya terjadi dalam proses perkembangan program dimana penduduk lapisan miskin ditempatkan sebagai konsumen utama dari program-program pembangunan pedesaan. Ketiga, lapisan penduduk miskin dilihat sebagai konstituen program-program pembangunan secara politik tidak berdaya, dan oleh karena itu membutuhkan stimulasi dan dukungan, dan akhirnya penduduk mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Keempat, menuntut keterlibatan penduduk miskin didalam pekerjaan-pekerjaan yang disediakan masyarakat.

Sejalan dengan itu, Bintoro Tjokroamidjojo (1998: 207) berpendapat bahwa partisipasi masyarakat mengandung tiga pengertian yakni : (1) keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi, dan kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, (2) keterlibatan dalam memikul tanggung jawab pelaksanaan pembangunan, dan (3) keterlibatan dalam memetik hasil serta manfaat pembangunan.

Sedangkan Koentjraningrat (1981: 79) berpendapat bahwa partisipasi rakyat dalam pembangunan, terutama rakyat pedesaan, terdiri atas dua tipe yang pada prinsipnya berbeda, yaitu: (1) Partisipasi dalam aktivitas-aktivitas bersama; dan (2) Partisipasi sebagai individu di luar aktivitas bersama dalam pembangunan.

Namun sebenarnya esensi pendekatan partisipatif bagi pengembangan masyarakat secara implisit terangkum dalam puisi karya Lau Tze, seorang pujangga klasik Cina. “Pergi dan temuilah masyarakatmu, hiduplah dan tinggallah bersama mereka, cintailah dan berkaryalah bersama mereka. Mulailah dari apa yang telah mereka miliki, buat rencana lalu bangunlah rencana itu dari apa yang mereka ketahui, sampai akhirnya, ketika pekerjaan usai, mereka akan berkata: «Kamilah yang telah mengerjakannya.»”

Pembangunan hanya akan berlangsung dan berhasil dalam memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat bila mendapatkan dukungan penuh dari masyarakat yang bersangkutan. Moeljarto (1987) mengemukakan beberapa alasan pembeda bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Pertama, rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut. Kedua, partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat. Ketiga, partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan. Keempat, pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki. Kelima, partisipasi memperluas zone (kawasan) penerimaan proyek pembangunan. Keenam, partisipasi menopang pembangunan. Ketujuh, partisipasi me-

nyediakan lingkungan yang kondusif bagi baik aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia. Kedelapan, partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah. Kesembilan, partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokrasi individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.

Apabila masyarakat terlibat dalam pengelolaan pembangunan, maka keuntungan yang diperoleh antara lain:

1) banyak proyek pembangunan tidak bisa keluar dari lilitan persoalan, jika rakyat yang kenai proyek tidak terlibat; 2) dengan partisipasi, planner dilengkapi dengan informasi amat berharga, akan diperoleh planner dan para birokrat, sedangkan cara-cara lain barangkali tidak seberharga partisipasi; dan 3) rakyat akan sangat menerima perubahan yang diadakan jika mereka diajak berperan serta di dalam merangsang untuk menghasilkan perubahan. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan sebagaimana dianjurkan oleh Bank Dunia merupakan suatu proses yang harus dimulai dari saat merancang, mengkonstruksi, melaksanakan, sampai pada saat mengevaluasi. (Thoha, 1987: 20).

Sebaliknya jika pembangunan dilaksanakan tanpa melibatkan masyarakat akan muncul beberapa kemungkinan sebagai berikut (Hetifah, 2003) :

(1) pemerintah kekurangan petunjuk mengenai kebutuhan dan keinginan warganya; (2) investasi yang ditanamkan, tidak mengungkapkan prioritas kebutuhan warga setempat; (3) sumber-sumber daya publik yang langka tidak digunakan secara optimal; (4) sumber-sumber daya masyarakat yang potensial untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat, tidak terungkap; (5) standar-standar dalam merancang pelayanan dan prasarana,

tidak tepat; dan (6) fasilitas-fasilitas yang ada digunakan di bawah kemampuan dan ditempatkan pada tempat-tempat yang salah.

Namun Sutoro Eko (2004: 219) mengingatkan bahwa sejak dulu konsepsi dan praktek partisipasi yang didesain pemerintah selalu menabur kritik dari banyak pihak.

Pertama, pemerintah cenderung menempatkan masyarakat sebagai obyek, bukan subyek kebijakan pemerintah. Pemerintah selalu selalu menekankan agar masyarakat tidak berbuat macam-macam, mempunyai kesadaran pembangunan dan mematuhi aturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua, partisipasi selalu dimaknai sebagai keikutsertaan masyarakat mengambil bagian untuk mendukung dan menyukseskan kebijakan-kebijakan yang diprakarsai pemerintah. Dukungan masyarakat bukan berasal dari prakarsa masyarakat sehingga bukan partisipasi melainkan mobilisasi. Ketiga, perencanaan pembangunan partisipatif diatas kertas selalu digunakan sebagai alat pembenar bagi pemerintah bahwa kebijakan yang dikelola telah melibatkan masyarakat.

Berdasarkan ketiga permasalahan tersebut maka partisipasi harus dimaknai kembali secara otentik dengan berpijak pada masyarakat. Lebih lanjut Sutoro Eko (2004: 222) menyatakan bahwa makna terdalam partisipasi *voice*, akses dan control warga masyarakat terhadap pemerintahan dan pembangunan yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari. *Voice* adalah hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Tujuannya adalah mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk mengelola kehidupan secara kolektif dan mandiri. Sedangkan akses ber-

arti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena *governance*, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang publik. Ada dua hal penting dalam akses yaitu keterlibatan secara terbuka dan keikutsertaan. Keterlibatan menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan keikutsertaan berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti ketersediaan ruang dan kemampuan bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses politik, terutama kaum miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan lain-lain. Sementara kontrol warga masyarakat mencakup kontrol eksternal yaitu kapasitas masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah dan kontrol internal berkaitan dengan penilaian kritis dan reflektif terhadap resiko-resiko atas tindakan mereka.

Menurut Research Triangel Institute (2001) bahwa pengukuran terhadap partisipasi masyarakat juga dapat dilihat dari kualitas partisipasi masyarakat itu sendiri yang mencakup:

(1) berpartisipasi karena mendapat perintah, (2) berpartisipasi karena ingin mendapat imbalan, (3) berpartisipasi secara sukarela tanpa mengharapkan imbalan, (4) berpartisipasi atas prakarsa sendiri, dan (5) berpartisipasi yang disertai dengan kreasi. Kualitas partisipasi tersebut disusun dalam skala mulai dari kualitas rendah yaitu berpartisipasi karena mendapat imbalan sampai kualitas tertinggi yakni berpartisipasi atas prakarsa sendiri. Apabila partisipasi masyarakat sudah berada pada kualitas tertinggi maka hal itu menunjukkan masyarakat telah memiliki kemandirian penuh.

Selanjutnya Research Triangel Institute (2001) menyatakan bahwa:

partisipasi masyarakat juga dilihat dari tingkatannya mulai dari tingkatan terendah sampai tingkat tertinggi, berturut-turut yaitu:

(1) menikmati hasil pembangunan, (2) berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan, (3) berpartisipasi dalam pemeliharaan hasil pembangunan, (4) berpartisipasi dalam menilai hasil pembangunan, dan (5) berpartisipasi dalam ikut merencanakan pembangunan.

Partisipasi masyarakat dikenal dengan konsep *co-production*. Konsep ini dikenal pertama kali dan dikembangkan sejak tahun 1980-an, ketika pakar administrasi publik dan politik urban membangun teori yang menjelaskan kegiatan kolektif dan peran kritis dari keterlibatan warga masyarakat dalam penyediaan pelayanan barang dan jasa. Pada dasarnya teori *co-production* mengkonseptualisasi pemberian layanan baik sebagai sebuah penataan maupun proses, di mana pemerintah dan masyarakat membagi tanggung jawab (*conjoint responsibility*) dalam menyediakan pelayanan publik (Marschall, 2004:232). Sehingga tidak lagi membedakan warga masyarakat sebagai pelanggan tradisional dengan pemerintah sebagai penyedia layanan. Kedua pihak dapat bertindak sebagai bagian dari pemberi layanan.

Konsep ini sebenarnya memberi ruang untuk dibangunnya inovasi ke dalam partisipasi masyarakat dengan bentuk baru dalam dunia pelayanan publik. Secara teori *co-production* dalam pelayanan publik dapat dipahami dengan memahami konsep-konsep pelanggan dan produksi di sektor publik, yaitu *consumer produser*, *regular producer* dan *co-production*. Menurut Parks (*Star Special*, 26 June 2007) *consumer producers* adalah pihak yang berhubungan dengan produksi yang pada akhirnya akan mengkonsumsi akhir dari produk yang dibuatnya. Disisi lain, *regular producers* adalah yang menyelenggarakan proses produksi, yang akan merubah output menjadi pembayaran, yang pada akhirnya akan membelanjakannya untuk barang dan jasa lainnya. Dalam hal ini *co-production* memerlukan kedua pihak

berkontribusi input pada proses produksi untuk barang dan jasa tertentu. Dengan kata lain, dalam banyak pelayanan, proses produksi output dan outcome memerlukan partisipasi aktif dari penerima layanan barang dan jasa.

Menurut Cooper sebagaimana dikutip oleh McLaverty (2002: 15) menjelaskan bahwa partisipasi publik, terutama dalam proses pengambilan keputusan adalah sarana untuk memenuhi hak dasar sebagai warga. Pada akhirnya tujuan dari partisipasi publik adalah untuk mendidik dan memberdayakan warga. Sedangkan menurut Marschall (2004:231), tujuan dari partisipasi publik adalah pada dasarnya untuk mengkomunikasikan dan mempengaruhi proses pengambilan keputusan sebagaimana juga membantu dalam pelaksanaan pelayanan.

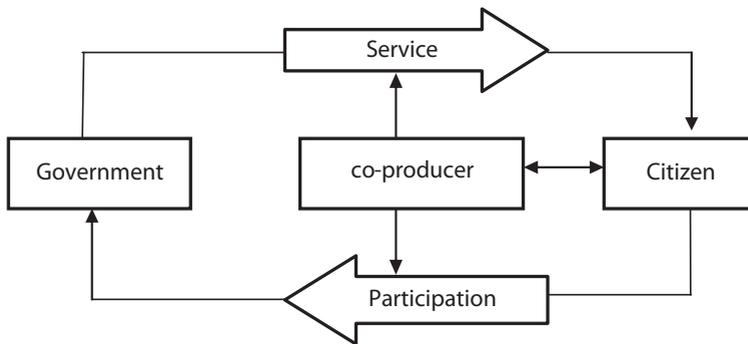
Heller dalam Rich (1995:660) menjelaskan dua bentuk dasar partisipasi, yaitu partisipasi akar rumput (*grass-root participation*) yang mengacu pada organisasi dan gerakan sosial yang didasarkan pada inisiatif warga yang memilih tujuan dan metoda mereka sendiri, dan partisipasi mandat pemerintah (*government-mandated participation*) yang melibatkan persyaratan hukum dimana akan ada kesempatan bagi masukan warga terhadap pengambilan keputusan (kebijakan) atau pelaksanaan sebuah kebijakan.

Secara sederhana Cooper (Lynch, 1983: 14-15) membedakan partisipasi ke dalam partisipasi tidak langsung (*indirect participation*) dan partisipasi langsung (*direct participation*). Partisipasi tidak langsung, misalnya, partisipasi dalam hal penyelenggaraan negara dengan memilih wakilnya untuk duduk di kursi parlemen. Sama halnya ketika menyuarakan pendapat untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintah melalui media massa dan sebagainya. Sementara partisipasi langsung bisa berupa keterlibatan secara langsung warga dalam penyelenggaraan pemerintah, seperti menjadi

komisi penasihat, aktivitas dengar pendapat, keterlibatan di kelompok-kelompok kepentingan dan partisipasi dalam lembaga pemerintah yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan umum.

Oleh karenanya penyelenggaraan pelayanan publik haruslah mendapat dukungan partisipasi dari masyarakat. Konsep partisipasi masyarakat terhadap fungsi pelayanan yang diberikan pemerintah dapat berupa partisipasi dalam hal mentaati pemerintah, membangun kesadaran hukum, kepedulian terhadap peraturan yang berlaku, dan dapat juga berupa dukungan nyata dengan membantu secara langsung proses penyelenggaraan pelayanan umum.

Gambar berikut menjelaskan konsep dasar peran pemerintah sebagai penyedia layanan umum dan peran warga masyarakat sebagai pengguna atau penerima layanan sekaligus peran dalam membantu penyelenggaraan pelayanan publik (*co-producer*).



Gambar 2.2. Partisipasi Dalam Pelayanan Publik (Yogi Suwarno, 2005: 5).

Dalam gambar di atas dikenal istilah *co-producer*, yang berarti penghasil jasa atau layanan. *Co-producer* ini adalah warga atau sebagian dari warga masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan pemberian layanan umum, sebagai bentuk partisipasi. Ini berangkat dari konsep ko-produksi yang dijelaskan oleh Ostrom. Dalam definisinya Ostrom (1996: 86) menjelaskan bahwa “*co-production as*

the process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not "in" the same organization”, yaitu bahwa *co-production* adalah proses di mana input yang digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa diberikan oleh individu yang bukan berasal dari organisasi yang sama. Keterlibatan warga dalam memproduksi layanan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah adalah termasuk kegiatan ko-produksi dalam pelayanan umum.

Pentingnya peran aktif kedua belah pihak dalam menyelenggarakan pelayanan publik dapat dijelaskan dalam konteks partisipasi. Partisipasi publik berhubungan erat dengan kedua belah pihak; pemerintah dan masyarakat. Melalui sisi pemerintah, bisa melihat penerapan kebijakan dan penggunaan teknik-teknik manajemen dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sekaligus dalam rangka penegakkan peraturan, sedangkan pada sisi masyarakat adalah keterlibatan dalam berdisiplin dan menaati aturan, serta dukungan langsung dalam proses pemberian pelayanan publik.

Peran pada sisi pemerintah, penggunaan teknik-teknik manajerial dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dilakukan dengan cara menyiapkan dan memanfaatkan seluruh sumber daya organisasi yang dimiliki untuk mencapai tujuan. Sedangkan peran pada sisi masyarakat adalah partisipasi aktif baik dalam hal ketepatan, maupun dukungan langsung dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.

Kebijakan pemerintah pada dasarnya bertujuan untuk mengarahkan kondisi hidup masyarakat sebagai upaya untuk menjadikan masyarakat hidup kearah yang lebih baik. Dengan demikian target dari kebijakan pemerintah adalah masyarakat itu sendiri, dan untuk menjamin keberhasilan dalam implementasinya maka partisipasi masyarakat menjadi mutlak diperlukan.

Berdasarkan pembahasan mengenai konsep partisipasi masyarakat sebelumnya maka dalam penelitian ini digunakan dimensi

partisipasi masyarakat menurut Ndraha yang terdiri dari: perencanaan pembangunan, pelaksanaan pembangunan, penerimaan dan pemanfaatan hasil pembangunan, serta evaluasi pembangunan.

7.2. Dimensi Perencanaan.

Keterlibatan dan keikutsertaan seseorang dalam perencanaan pembangunan sekaligus membawa didalam proses pembentukan keputusan, mencakup empat tahapan yaitu mulai dari mendefinisikan situasi, memilih alternatif, menentukan cara keputusan dapat dilaksanakan, mengevaluasi akibat apa saja yang akan timbul sebagai akibatnya, Slamet J (1989 : 25).

Pemberdayaan masyarakat akan berlangsung bila masyarakat menggunakan haknya untuk melibatkan diri dan ikutserta secara aktif yang dimulai dari kegiatan penyusunan rencana program dan kegiatan pemberdayaan kampung. Oleh karena itu, kehadiran setiap warga masyarakat terutama kepala keluarga dalam musyawarah kampung menjadi ukuran awal yang penting untuk mengetahui keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat kampung yang bersangkutan. Hanya warga masyarakat yang hadir dalam musyawarah kampung yang dapat memiliki kesempatan untuk menggunakan haknya dalam pengambilan keputusan terkait perencanaan pembangunan kampung. Ukuran kehadiran warga masyarakat dalam perencanaan sejalan dengan pendapat Ndraha (1982 : 49) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan wujudnya bisa berupa kehadiran dalam rapat, pemikiran, dan waktu.

Proses penyusunan rencana pembangunan kampung dimulai dengan melakukan identifikasi kebutuhan masyarakat (*community need assessment*) yang dilaksanakan dengan bantuan fasilitator dari dalam warga masyarakat itu sendiri atau dari luar kampung yang bersangkutan. Berdasarkan identifikasi kebutuhan masyarakat

kemudian disusun program dan kegiatan pemberdayaan kampung berdasarkan prioritas yang disepakati. Keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat dalam identifikasi kebutuhan dan penyusunan program pemberdayaan memberikan indikasi bahwa masyarakat terlibat secara mental dan emosional dalam perencanaan (Davis, 1967; Sutoro Eko, 2004). Keterlibatan dan keikutsertaan tersebut juga sekaligus memberi legitimasi sekaligus keyakinan bagi warga masyarakat terkait masa depan daerah atau kampungnya.

Rencana pemberdayaan kampung yang telah disusun sebelum digunakan sebagai dokumen acuan dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat harus ditetapkan sebagai dokumen perencanaan kampung. Penetapan rencana pembangunan kampung itu dilakukan oleh seluruh warga kampung baik secara langsung dalam musyawarah kampung ataupun secara tidak langsung melalui rapat badan musyawarah kampung. Wood dan Bhattacharya (1972 : 24) berpendapat bahwa partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan menyangkut pemberian tanggapan dan saran yang bertujuan untuk menerima atau menolaknya. Rencana pemberdayaan kampung yang diterima oleh warga masyarakat menjadi dokumen resmi yang dijadikan acuan dalam pelaksanaan pemberdayaan kampung.

7.3. Dimensi Pelaksanan

Seluruh program pembangunan yang telah ditetapkan oleh warga masyarakat selanjutnya diimplementasikan. Dalam tahapan implementasi ini Hamid Jojo (1977) menyatakan partisipasi meliputi buah pikiran, ketrampilan, tenaga harta benda dan uang. Sedangkan Ndraha (1982) menyatakan, partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan meliputi: (a) mengerahkan daya dan dana, (b) administrasi dan koordinasi, (c) penjabarannya kedalam program. Dalam hal ini berarti rakyat diajak ikut untuk berpartisipasi dengan jalan me-

nyumbangkan tenaga atau hartanya kepada proyek-proyek pembangunan yang khusus, yang biasanya bersifat fisik.

Berdasarkan pemahaman di atas maka pengukuran mengenai partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan dapat dilihat dari kesungguhan warga masyarakat menyumbangkan waktu dan tenaga serta materi/tanah dan bahan-bahan dalam mendukung kegiatan pembangunan kampung. Apabila masyarakat dengan sukarela memberikan sumbangan waktu, tenaga, materi dan bahan-bahan dalam pelaksanaan pembangunan kampung berarti bahwa masyarakat ikut terlibat dengan penuh tanggung jawab dalam menyukseskan pelaksanaan pembangunan di kampung.

Pengukuran partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pemberdayaan di kampung juga diukur dari keterlibatan dalam kegiatan peningkatan pengetahuan dan ketrampilan serta kesungguhan dalam mengembangkan kegiatan ekonomi produktif. Warga masyarakat yang sungguh aktif meningkatkan kapasitasnya akan membuat mereka semakin berdaya dan diharapkan mampu mengembangkan kegiatan ekonomi yang dapat berdampak pada peningkatan pendapatan dan mengentaskannya dari belenggu kemiskinan.

7.4. Dimensi Pemanfaatan dan Pemeliharaan

Hasil-hasil pembangunan fisik maupun non fisik yang dilaksanakan oleh masyarakat kampung sendiri tingkat penerimaannya lebih tinggi dibanding hasil pembangunan yang dikerjakan pihak lain. Penerimaan masyarakat yang tinggi mengakibatkan mereka dengan senang hati akan memanfaatkan hasil-hasil pembangunan fisik dan non fisik tersebut untuk mendukung kehidupan dan usaha yang dikembangkan.

Partisipasi masyarakat dalam memanfaatkan hasil-hasil pembangunan membangkitkan rasa memiliki dan tanggung jawab untuk

terlibat pula dalam memelihara, melestarikan bahkan mengembangkan lebih lanjut. Berkaitan dengan penerimaan, pemanfaatan dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan, Ndraha (1982: 50) mengemukakan bahwa partisipasi dalam menerima hasil pembangunan berarti: (a) menerima setiap hasil pembangunan seolah-olah milik sendiri, (b) menggunakan atau memanfaatkan setiap hasil pembangunan, (c) mengusahakan (menjadikan suatu lapangan usaha), dan (d) merawat, memelihara secara rutin dan sistematis tidak dibiarkan rusak dengan anggapan bahwa kelak tidak ada bantuan pemerintah untuk membangun yang baru.

7.5. Dimensi Evaluasi

Dimensi terakhir mengenai partisipasi masyarakat dalam pembangunan berkaitan dengan evaluasi hasil pembangunan. Kegiatan evaluasi pembangunan penting untuk mengetahui apakah capaian pembangunan sudah sesuai dengan rencana dan tujuan dari pemberdayaan kampung secara keseluruhan. Namun evaluasi juga berkaitan dengan pelaksanaan program pembangunan atau kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dan berdampak atas diri masyarakat kampung. Sejalan dengan itu, Sutoro Eko (2004) menyatakan bahwa kontrol warga masyarakat mencakup kontrol eksternal yaitu kapasitas masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah dan kontrol internal berkaitan dengan penilaian kritis dan reflektif terhadap resiko-resiko atas tindakan mereka.

Evaluasi yang dilakukan masyarakat dapat berbentuk kritik, saran, protes dan bentuk-bentuk lainnya yang disampaikan kepada pihak yang berkompeten. Hasil evaluasi yang disampaikan hendaknya dipantau terus tindak lanjutnya agar ada perbaikan atau peningkatan pada waktu mendatang.

EVALUASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

DALAM hal ini, instrumen evaluasi kebijakan pemberdayaan relatif spesifik dan kurang dapat dilakukan dengan instrumen klasik seperti yang selama ini dilansir oleh Freeman dan Rossi (1980), Nagel (1984), Langbein (1980). Sebaliknya, David M. Fetterman and and Abraham Wandersman (2005) melansir instrumen evaluasi dengan relative rinci dan berbeda, terutama dengan membedakan tiga pihak dalam setiap evaluasi, yaitu Evaluator, Masyarakat, dan Penyandang dana. Masing-masing mempunyai komitmen yang berbeda dalam setiap program pemberdayaan.

Dalam konteks ini, dari perspektif masyarakatnya (*community*), Mazmanian dan Sabatier (1980) menyebutnya sebagai *target group*, upaya evaluasi program-program pemberdayaan didefinisikan oleh David M. Fetterman and and Abraham Wandersman (2005: 28) sebagai berikut:

Empowerment evaluation: An evaluation approach that aims to increase the probability of achieving program success by (1) providing program stakeholders with tools for assessing the planning, implementation, and self-evaluation of their program, and (2) mainstreaming evaluation as part of the planning and management of the program/organization

Upaya evaluasi pemberdayaan yang komprehensif tersebut memuat sepuluh prinsip sebagai berikut (*the principles of empowerment evaluation*, David M. Fetterman and Abraham Wandersman, 2005: 2 - 50)

- a) *Improvement*, bahwa setiap program pemberdayaan bertujuan untuk mengembangkan kehidupan mereka;
- b) *Community ownership*, bahwa setiap program pemberdayaan (tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuannya) harus menjadi milik masyarakat yang merupakan kelompok sasarannya;
- c) *Inclusion*, bahwa setiap program pemberdayaan harus terbuka bagi keterlibatan setiap orang yang menjadi bagian dari masyarakat atau program;
- d) *Democratic participation*, bahwa setiap program pemberdayaan harus memungkinkan orang yang terlibat di dalamnya ikut memberikan suara dalam pengambilan keputusan bersama;
- e) *Social justice*, bahwa setiap program pemberdayaan harus pro bagi keadilan social dengan tetap memperhitungkan kelompok minoritas;
- f) *Community knowledge*, bahwa setiap program pemberdayaan harus memungkinkan masyarakat mempunyai pengetahuan yang relevan dengan kehidupan mereka, terutama pemenuhan kebutuhan pokok mereka;
- g) *Evidence-based strategies*, bahwa setiap program pemberdayaan harus dapat beradaptasi dengan lingkungan, budaya dan kondisi local dimana program tersebut bekerja;
- h) *Capacity building*, bahwa setiap program pemberdayaan harus dapat mengembangkan kemampuan atau kapasitas masyarakat yang bersangkutan

- i) *Organizational learning*, bahwa setiap program pemberdayaan harus memungkinkan masyarakat yang terlibat untuk memberikan masukan (menginformasikan) segala hal ikwal yang berkaitan dengan pelaksanaan program tersebut untuk perbaikan pelaksanaan program berikutnya.
- j) *Accountability*, bahwa setiap program pemberdayaan harus memungkinkan setiap kepentingan anggota masyarakat yang terlibat sesuai dengan upaya-upaya program tersebut (*internal accountability*).

Sebagaimana telah disebutkan di muka, pendekatan konseptual yang dipakai dalam tulisan ini adalah pendekatan *meta-evaluation* dan *decision-theoretic evaluation*. Pendekatan meta evaluasi menunjuk pada satu kegiatan evaluasi atau pemberian *assessment* terhadap upaya evaluasi yang telah dilakukan selama ini. Oleh karena itu, pendekatan ini menunjuk pada *assessment* terhadap kegiatan evaluasi yang secara riil telah dilakukan. Sementara itu, *decision-theoretic evaluation* menunjuk pada satu kegiatan evaluasi atau pemberian *assessment* terhadap kinerja suatu program dengan instrumen utama yang di-*break-down* sendiri oleh peneliti dengan dasar satu konsep yang dibawa oleh peneliti sendiri.

Pendekatan konseptual yang dipakai adalah evaluasi yang dikelompokkan oleh Pressman dan Wildavsky di muka sebagai jenis *meta-evaluation* dan *decision-theoretic evaluation*. Dalam arti ini, evaluasi ini berupaya untuk menganalisis pola evaluation yang selama ini dilakukan secara riil dan memanfaatkan berbagai acuan konsep dan teori untuk diaplikasikan dalam mengukur hasil-hasil kebijakan yang ada, termasuk menentukan tujuan-tujuan kebijakan yang tidak atau belum dinyatakan secara eksplisit oleh pembuat kebijakan. Bahkan sebelum atau dalam proses evaluasi ini juga akan

dilakukan semacam apa yang disebutkan oleh Rutman di atas sebagai *evaluability assessment* terlebih dahulu.

Dengan demikian, mengingat:

Properly framing the objectives of an evaluation requires people to agree on and clearly articulate what they want to evaluate and why ... Further, objectives must be specific, measurable, attainable, reliable, and time-bound (SMART). (Okechukwu Ukaga and Chris Maser, Evaluating Sustainable Development, 2005:10)

Maka berdasarkan prinsip yang dikemukakan David M. Fetterman and Abraham Wandersman (2005) pemberdayaan masyarakat adalah upaya yang dilakukan sehingga masyarakat menjadi lebih mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, lebih merasa memiliki program, mudah mendapatkan pelayanan program, berpartisipasi untuk menyatakan pendapat, merasa diperlakukan dengan adil, memahami program, dapat menerima program, dapat menyalurkan kemampuannya, mampu ikut memperbaiki program, dan merasa kepentingannya terakomodasi. Dengan demikian, meta-evaluasi program pemberdayaan adalah *assessment* apakah selama ini pemerintah sudah melakukan hal-hal tersebut atau menggunakan cara lain untuk melakukan evaluasi program. Atau seperti dinyatakan Wollmann (2003) sebagai *meta-evaluasi*. Yaitu evaluasi terhadap desain evaluasi yang normal, yang dapat dibedakan dalam dua jenis: meta evaluasi yang berhubungan dengan metodologi dan meta evaluasi yang berhubungan dengan hasil (*synthesizing*). Dalam hal ini kedua hal tersebut digunakan, yaitu berhubungan dengan metodologi dan hasil. Dalam hal ini pola evaluasi yang digunakan pemerintah selama ini dan hasil program dalam pemberdayaan masyarakat yang ada. Konsep pemberdayaan dengan pendekatan *decision theoretic evaluation* (Pressman dan Wildavsky, 1980).

Karena program adalah satu kesatuan kegiatan untuk mencapai maksud dari suatu kebijakan publik, maka konsep evaluasi kebijakan sebagaimana diuraikan di muka dapat diadaptasi untuk menjelaskan evaluasi suatu program. Oleh karena itu, maka evaluasi program adalah *assessment* terhadap hasil pelaksanaan program. Dalam konteks ini, maka pendekatan *meta evaluation* dan *decision theoretic* tersebut berarti bahwa upaya evaluasi dilakukan terhadap cara-cara evaluasi program yang telah dilakukan (*meta-evaluation*) dan menggunakan acuan konsep pemberdayaan sendiri yang komprehensif dengan sepuluh aspek tersebut di muka (*decision theoretic*) untuk dikonfirmasi penggunaannya dalam upaya evaluasi program tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, T. (2001). *Nasionalisme dan Sejarah*. Bandung : Satya Historika.
- Anderson, Benedict. (1983). *Imagined Communities: Reflection on The Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso Press.
- Azwar, S. (1995). *Sikap Manusia : Sikap dan Pengukurannya*. Yogyakarta: Liberty.
- Benveniste, Guy. (1997). *Birokrasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Budimansyah, Dasim (ed). (2006). *Pendidikan Nilai Moral dalam Dimensi Pendidikan Kewarganegaraan*. Bandung: Laboratorium PKn UPI.
- Budimansyah, Dasim, dan Karim Suryadi., 2007. *PKn dan Warga Negara Multikultural*, Bandung: Program Studi PKn Sekolah Pascasarjana UPI.
- Borg R. Walker and Gall Meredith. D. (1989). *Educational Research: An Introduction*, Fifth Edition. Longman.
- Cogan. JJ. (1998). *Citizenship for the 21st Century : An Introduction Perspective of Education*. London: Cogan Page.
- Common, Richard, Norman Flynn and Elizabeth Mellon. (1993). *Managing Public Service, Competition and Decentralition*. UK: Butterworth-Heimann.
- Corner. (1991). *Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan*. Jakarta : Bumi Aksara.

- Creswell, John W. (1994). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. London & New Delhi: Sage Publications.
- _____ (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing/Among Five Traditions*. London & New Delhi: Sage Publications.
- Davis and Newstrom. (1989). *Pembangunan Masyarakat Berbasis Partisipatif*. Jakarta : Salemba Empat.
- Djahiri, Kosasih. (1982). *Menelusuri Dunia Afektif untuk Moral dan Pendidikan Nilai Moral*. Bandung: LPPMP.
- Dwiyanto, Agus. (2002). *Reformasi Birokrasi Warga negara di Indonesia*. Jogjakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada.
- El Mubarak, Zaim. (2009). *Membumikan Pendidikan Nilai*. Bandung: Alfabetha.
- Frederickson. (1984). *Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat*. Yogyakarta: Akademia.
- Garna, Yudhistira K. (1999). *Metode Penelitian: Pendekatan Kualitatif*. Bandung: Primaco Akademika.
- Grant. (1979). *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan*. Jakarta: Djambatan.
- Hamidjojo. (1978). *Masyarakat Industrial di Pedesaan*. Jakarta : BPFE.
- Kahin, George McTurnan. (1952). *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kaho, Riwu Josef. (1997). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Rewarga negara Indonesia, Identifikasi yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta: Rajawali
- Kalidjernih, F.K. (2007). *Cakrawala Baru Kewarganegaraan: Refleksi Sosiologi Indonesia*. Bogor : Regina.
- Kartodirdjo, Sartono. (1972). *Kolonialisme dan Nasionalisme di Indonesia pada Abad 19 dan Abad 20*. Yogyakarta : Universitas Gajah Mada.

- Kementerian Pendidikan Nasional. (2010). *Desain Induk Pendidikan Karakter*. Jakarta
- Khatchatrian, Gaiane. (2003). *My Thoughts about National Character*. Kaliningrad.
- Lickona, T. (1991). *Educating for Character : How our Schools can Teach Respect and Responsibility*. New York : Bantam Books.
- Mallarangeng, Andi, dkk. (2000). *Otonomi Daerah, Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: Media Grafika.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Masyhuri dan M. Zainuddin. (2008). *Metodologi Penelitian: Pendekatan Praktis dan Aplikatif*. Bandung : Refika Aditama.
- Miles, Mathew B & Michael Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif : Buku Sumber tentang Metode-metode Baru*. alih bahasa Tjetjep Rohendi Effendi, Jakarta: UI Press.
- Moebiarto. (1994). *Masyarakat Pedesaan*. Yogyakarta: BPUGM.
- Morgenthau, Hans. J. (1963). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. (Third Edition). New York: Alfred A Knopf.
- Muhadjir, Noeng. (2000). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Muhaimin, Yahya dan Mc. Andrew. (1991). *Pembangunan Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Mulyana, Rohmat. (2004). *Mengartikulasikan Pendidikan Nilai*. Bandung: Alfabeta.
- Ndraha, Taliziduhu. (1981). *Partisipasi Masyarakat Desa dalam Pembangunan Desa*. Jakarta : Yayasan Dharma IIP.
- _____ (1987). *Pembangunan Masyarakat : Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Jakarta : Rineka Cipta.

- _____ (1996). *Budaya Pemerintahan dan Dampaknya terhadap Pelayanan Kepada Masyarakat: Sebuah Studi tentang Manajemen Pemerintahan DKI Jakarta*. Jakarta: Jurnal MIPI Edisi Ketiga.
- _____ (1997a). *Budaya Organisasi*. Jakarta : Rineka Cipta.
- _____ (1997b). *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta : Rineka Cipta.
- _____ (1998). *Pemerintahan Yang Bertanggung Jawab*. Jakarta : Jurnal MIPI Edisi Ketujuh.
- _____ (2001). *Ilmu Pemerintahan jilid I s/d V*. Jakarta : BKU IIP.
- _____ (2003). *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid 1 dan 2*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____ (2005). *Kybernologi : Beberapa Konstruksi Utama*. Tangerang : Sirao Credentia Centre.
- _____ (2006). *Kybernologi : Sebuah Scientific Enterprice*. Tangerang : Sirao Credentia Centre.
- _____ (2007). *Kybernologi : Sebuah Charta Pembaharuan*. Tangerang : Sirao Credentia Centre.
- O'neil, William F. (1981). *Educational Ideologies: Contemporary Expressions of Educational Philosophies*. CAL, Santamonica: Goodyear Publishing Company. Diterjemahkan Mansour Fakih. (2001). *Ideologi-Ideologi Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Osborne, David and Petter Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reliventing Government*. California : Addison Wesley Publishing Company, Inc.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government : How The Enterpreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. Massachusets: Addison Wesley Publishing Company Inc.

- Poespowardojo, S, dan Parera, F.M. (1994). *Pendidikan Wawasan Kebangsaan: Tantangan dan Dinamika Perjuangan Kaum Cendekiawan Indonesia*. Jakarta : Grassindo.
- Print, Murray. (1999). *Civic Education for Civil Society*. London: ASEAN Academic Press.
- Purwosantoso. (2002). *Masalah Sosial dalam Pembangunan di Pedesaan*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Rasyid, Muhammad Ryaas. (1997). *Makna Pemerintahan di Tinjau dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yasir Watampone.
- Sanusi, Achmad. (1998). *Membudayakan Pilar-Pilar Demokrasi Konstitusional Indonesia*. Bandung: Panitia Seminar PPKn IKIP Bandung.
- Sapriya. (2007). *Perspektif Pemikiran Pakar Tentang Pendidikan Kewarganegaraan Dalam Pembangunan Karakter Bangsa (Desertasi)*. Bandung: UPI (Unpublished).
- Sarundajang. (2000). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sastroputro. (1998). *Problematik Sosial Budaya Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Media Ilmu.
- Savas. (1987). *Pembangunan Masyarakat Desa dan Perkotaan*. Jakarta : Bina Ilmu.
- Sedermayanti. (2003). *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung : Mandar Maju.
- Selltiz, C. (1959) dalam Nazir, M. (2003). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Smith, B.C. (2007). *Good Governance*. New York : Palgrave Macmillan.
- Soedarsono, Soemarno. (2002). *Character Building: Membentuk Watak*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

- Soedarsono, Soemarno. (2003). *Membangun Kembali Karakter Bangsa*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Soemitro. (1989). *Desentralisasi dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soetrisno, Loekman. (1995). *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Somantri, Numan. (1973). *Metode Pengajaran Civics*. Bandung: IKIP Bandung.
- Somantri, Nu'man. (1991). *Jatidiri (Identitas) Fakultas Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial-IKIP dan Jurusan Pendidikan IPS FKIP Universitas*. Makalah disampaikan pada Forum Komunikasi FPIPS IKIP dan JPIPS-FKIP-Jniversitas se Indonesia, Yogyakarta.
- Somantri, Nu'man. (1994). *Memantapkan Jatidiri, Batang Tubuh dan Program Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial (PIPS) serta Sumbangan PIPS dalam Meningkatkan Sumber Daya Manusia dalam PJP*. Makalah disampaikan pada Temukarya Pendidikan Musyawarah Nasional III ISPI, Sawangan-Bogor.
- Somantri, Numan and Sumantri, Endang. (1999). *Community Civic Education: Vasic Concept and Essential Elements*. (Paper) Presented in the Conference on Civic Education for Civil Society, Organized by CICED in collaboration with USIS. Bandung : Hotel Papandayan, Maret 16-17, 1999.
- Sparks, Richard K. JR. (1991). *Character Development at Fort Washington Elementary School* dalam Benninga, Jacques S. (Ed) *Moral, Character, and Civic Education in the Elementary School*. New York and London: Teachers College Press.
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta.
- Sulaiman. (1992). *Struktur Sosial dan Nilai Budaya Masyarakat Pedesaan*. Yogyakarta: APD.

- Sundari. (2009). *Hubungan antara Faktor Guru, Lingkungan dan Siswa dengan Sikap Nasionalisme di Kalangan Pelajar SMA (Suatu Studi tentang Peran Pembelajaran PKn untuk menumbuhkan Sikap Nasionalisme)*. Bandung: Disertasi SPS UPI (unpublished).
- Suryadi, Karim. (2006). *Kedudukan Platform dan Komunikasi Politik Kiai dalam Membentuk Identifikasi Kepartaian (Studi Kasus pada Partai Kebangkitan Bangsa dalam Pemilihan Umum 1999 dan 2004)*. Bandung: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran (unpublished).
- Suseno. (2001). *Permasalahan Pembangunan Wilayah*. Jakarta: Bina Ilmu.
- Suwarto. (2009). *Menggerakkan Partisipasi Masyarakat*. Jakarta: Salemba Empat.
- Syaukani, Affan Gaffar, Ryaas Raasyid. (2003). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Jakarta: Depdiknas, Ditjen Dikdasmen.
- Uphoft. (1977). *Participation and Self Reliance: Experience in South and South East Asia*. New Delhi.
- Usman, Husaini dan Purnomo S. Akbar. (2008). *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab, A. Azis. (2004). *Pembangunan Karakter dan Bangsa Sebagai Upaya Bersama*. (Makalah). Disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional: Revitalisasi Nasionalisme Indonesia Menuju “Character and Nation Building” Kerjasama LEMHANNAS RI dan UNJ, Jakarta: 18 Mei 2004.
- Wasistiono, Sadu. (2001). *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Sumedang : Aigaprint.
- Winataputra, Udin S. (1999). *Perkembangan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Wahana Pendidikan Demokrasi di Indonesia (Paper)*, disampaikan

dalam Workshop on Civic Education Content Mapping, Oktober, 18-19 1999, Hotel Papandayan. Bandung: CICED.

Winataputra, Udin S. (2000). *New Indonesian Civic Education: A Nationale Building (A Look-back at the CICED's National Survey for New Indonesian Civic Education)*. Bandung: CICED.

Winataputra, Udin S. (2001). *Jatidiri Pendidikan Kewarganegaraan Sebagai Wahana Sistemik Pendidikan Demokrasi: Suatu Kajian Konseptual Dalam Konteks Pendidikan IPS*. (Disertasi), Bandung: PPS UPI (Unpublished).

MASYARAKAT, WILAYAH, DAN PEMBANGUNAN



Dr. Rahman Mulyawan