

**PEMBERDAYAAN MASYARAKAT:
Konsep Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat**

Oleh:
Ginandjar Kartasasmita

**Bahan Kuliah SP 605 Program Pasca Sarjana ITB
Jakarta, 1 Desember 2003**

Sesuai dengan tujuan mata kuliah ini yaitu, untuk membahas konsep-konsep pembangunan yang bertumpu pada masyarakat sebagai jembatan antara pembangunan mikro dan makro, maka pada kesempatan ini bahasan pokok yang akan disampaikan adalah tentang *pemberdayaan masyarakat*. Konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pengertian pembangunan masyarakat (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community-based development*)

I. Pendahuluan

Pertama-tama perlu terlebih dahulu dipahami arti dan makna keberdayaan dan pemberdayaan masyarakat. Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental serta terdidik dan kuat serta inovatif, tentunya memiliki keberdayaan yang tinggi.

Namun, selain nilai fisik di atas, ada pula nilai-nilai intrinsik dalam masyarakat yang juga menjadi sumber keberdayaan, seperti nilai kekeluargaan, kegotong-royongan, kejuangan, dan yang khas pada masyarakat kita, **kebinekaan**. Keberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan (*survive*), dan dalam pengertian yang dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Keberdayaan masyarakat ini menjadi sumber dari apa yang di dalam wawasan politik pada tingkat nasional kita sebut ketahanan nasional.

Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat kita yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain **memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat**.

Meskipun pemberdayaan masyarakat bukan semata-mata sebuah konsep ekonomi, dari sudut pandang kita pemberdayaan masyarakat secara implisit mengandung arti menegakkan demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi secara harafiah berarti kedaulatan rakyat di bidang ekonomi, di mana kegiatan ekonomi yang berlangsung adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep ini menyangkut masalah penguasaan teknologi, pemilikan modal, akses ke pasar dan ke dalam sumber-sumber informasi, serta keterampilan manajemen. Agar demokrasi ekonomi dapat berjalan, maka aspirasi masyarakat yang tertampung harus diterjemahkan menjadi rumusan-rumusan kegiatan yang nyata. Untuk menerjemahkan rumusan menjadi kegiatan nyata tersebut, negara mempunyai birokrasi. Birokrasi ini harus dapat berjalan efektif, artinya mampu menjabarkan dan melaksanakan rumusan-rumusan kebijaksanaan publik (*public policies*) dengan baik, untuk mencapai tujuan dan sasaran yang dikehendaki. Dalam paham bangsa Indonesia, masyarakat adalah pelaku utama pembangunan, sedangkan pemerintah (birokrasi) berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan iklim yang menunjang. Selanjutnya berturut-turut akan dibahas visi pembangunan, konsep pemberdayaan masyarakat dalam konteks perkembangan paradigma pembangunan, pendekatan, aspek kelembagaan beserta mekanismenya serta strategi dalam mewujudkannya. Bahasan ini akan ditutup dengan rekomendasi penyempurnaan mekanisme pembangunan dalam

rangka pembangunan dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat, yang perlu dilakukan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian.

II. Visi Pembangunan

Menurut Tap MPR Nomor: IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004, visi pembangunan nasional adalah: *“Terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin”*.

Visi tersebut menunjukkan aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya yang mengarah kepada keadaan modern. Setiap aspek terdiri atas tingkatan individual maupun masyarakat yang saling berhubungan dalam wilayah yang sama. Aspek ekonomi pada tingkat individual mencakup mandiri, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Aspek ekonomi pada tingkat masyarakat mencakup berdaya saing, maju, sejahtera.

Aspek politik pada tingkat individual mencakup berkesadaran hukum. Aspek politik pada tingkat masyarakat mencakup demokratis dan berkeadilan. Hubungan antara tingkatan individu dan masyarakat dalam aspek politik menunjukkan peluang munculnya demokratisasi yang didasari oleh posisi individual yang kuat dari sisi hukum.

Aspek sosial pada tingkat individual mencakup sehat, cinta tanah air, berkesadaran lingkungan. Aspek sosial pada tingkat masyarakat mencakup perwujudan kedamaian. Pada aspek sosial ini terdapat hubungan timbal balik antara tindakan individu dalam merespons orang lain serta pembentukan kedamaian masyarakat secara umum.

Aspek budaya pada tingkat individual mencakup beriman, bertakwa, berakhlak mulia, memiliki etos kerja tinggi, dan berdisiplin. Kondisi keagamaan di sini berfungsi sebagai nilai atau pembentuk budaya ekonomi yang modern sekaligus beretika.

Sedangkan mengenai misi pembangunan nasional yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat GBHN mengatakan antara lain: *“Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.”*

Pada misi tersebut secara jelas juga ditunjukkan aspek ekonomi yaitu pengusaha kecil, pengusaha menengah, koperasi, SDA dan SDM produktif, mandiri, maju, berdaya saing. Dengan menengahkan ekonomi kerakyatan, ciri umum yang bisa dikemukakan ialah menganut mekanisme pasar yang disertai dengan penguatan aspek sosial dan politik dalam rangka alokasi sumberdaya ekonomi. Sekali lagi, di sini tidak dianut hanya ekonomi pasar, melainkan bersama-sama disertai dengan keputusan politik maupun kesepakatan/norma di antara anggota masyarakat terutama dalam rangka mengalokasikan aset atau membuka akses bagi lapisan menengah ke bawah.

Aspek sosial mencakup individu yang berwawasan lingkungan dan menerima paham keberlanjutan lingkungan. Aspek politik dan budaya tidak ditunjukkan secara tegas, melainkan tercakup dalam pengertian ekonomi kerakyatan. Dengan demikian, penguatan ekonomi kerakyatan dipandang sebagai transformasi sekaligus aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya.

Dalam arah kebijakan yang tertuang dalam GBHN, pemberdayaan masyarakat dikelompokkan dalam Pembangunan Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa aspek politik akan

memegang peranan penting, mengingat pembangunan daerah berpeluang untuk dijadikan sebagai instrumen penguatan demokrasi. Arah kebijakan tersebut antara lain dinyatakan:

- “*Mempercepat pembangunan pedesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pembangunan sistem agribisnis, industri kecil dan kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi, dan pemanfaatan sumber daya alam.*”
- “*Meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah sesuai dengan potensi dan kepentingan daerah melalui penyediaan anggaran pendidikan yang memadai.*”

Kembali di sini secara konsisten dikemukakan aspek ekonomi berupa petani, nelayan, prasarana fisik, agribisnis, industri kecil, kerajinan rakyat, penguasaan teknologi, serta pemanfaatan sumberdaya alam. Aspek sosial mencakup pengembangan kelembagaan dan pendidikan. Aspek politik tidak ditunjukkan secara eksplisit, walaupun di muka telah disebutkan bahwa aspek ini menjadi implikasi dari pembangunan daerah. Aspek budaya perlu dipandang sebagai transformasi etika menuju kemodernan.

Pelaksanaan rencana pembangunan yang telah ditetapkan dalam GBHN mensyaratkan penerjemahan lebih lanjut dalam bentuk UU Nomor 25/2000 tentang **Program Pembangunan Nasional (Propenas)**, dengan skala waktu lima tahun.

Pemberdayaan masyarakat dalam konteks GBHN dan Propenas dipandang sebagai koreksi atas kekeliruan strategi pembangunan pada masa sebelumnya. Pemberdayaan merupakan upaya menumbuhkan kapasitas dan kapabilitas masyarakat untuk meningkatkan posisi tawar (*bargaining power*), sehingga memiliki akses dan kemampuan untuk mengambil keuntungan timbal balik dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya. Keempat bidang ini saling berkait. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat adalah memberikan wewenang dan pelayanan sehingga kapasitas dan kapabilitas masyarakat dalam empat bidang tersebut dapat berkembang. Dengan kata lain, arah pemberdayaan masyarakat adalah *expanding the capacity of society*.

Dalam konteks pemberdayaan masyarakat miskin, maka pemberdayaan masyarakat adalah proses peningkatan akses, kapasitas, kapabilitas masyarakat dalam pengambilan keputusan ekonomi, politik, sosial, dan budaya dalam bentuk pelimpahan kekuasaan, wewenang, tugas dan tanggung jawab kepada masyarakat (partisipasi masyarakat) sehingga mereka mampu mengelola dirinya sendiri dalam memecahkan masalahnya sendiri (pemberdayaan). Upaya pengambilan keputusan ini mengandaikan tumbuhnya dan merupakan tindakan rasional. Tindakan semacam ini dapat menghasilkan kemajuan atau pembangunan manakala diwadahi oleh lembaga dan organisasi modern. Salah satu upaya dalam menumbuhkembangkan dan memperkuat lembaga dan organisasi masyarakat adalah dengan meningkatkan akses, kapasitas dan kapabilitasnya.

Norma-norma di atas sejalan dengan keadaan empiris, di mana krisis ekonomi telah menurunkan kapasitas ekonomi masyarakat. Masalah ini perlu dipecahkan segera. Pada saat yang sama terjadi perubahan politik, di mana kini desakan demokratisasi meningkat. Perubahan ini dilakukan dalam konsep reformasi, yang tidak sekaligus meniadakan rezim sebelumnya dalam suatu gerakan struktural atau revolusi, namun sedikit demi sedikit melakukan perbaikan dalam bentuk menyusun *rule of game* yang lebih baru yang mengarah kepada demokrasi. Peningkatan ini sejalan dengan kebutuhan desentralisasi sehingga peranan pemerintah dan masyarakat di daerah semakin mengemuka. Akan tetapi ide ini juga muncul bersamaan dengan meningkatnya konflik di daerah.

Permasalahan yang muncul berkaitan dengan krisis ekonomi sejak tahun 1997 memberi pelajaran bahwa masalah-masalah masa kini bersifat mendadak serta tidak bisa diramalkan secara lebih pasti. Yang bisa dilakukan ialah mempersiapkan diri untuk menghadapi masalah baru yang mungkin segera muncul, yaitu melalui pemberdayaan masyarakat. Tindakan ini mengubah ciri

masalah semata-mata dari sisi negatif menjadi dilema yang sekaligus memiliki sisi negatif dan positif. Dilema aktual tersebut menghadirkan sisi masalah sekaligus peluang bagi peningkatan keberdayaan masyarakat miskin. Di sinilah **strategi pemberdayaan masyarakat** dipandang cocok untuk mengatasi kesulitan akses dan penurunan kapasitas ekonomi, menunjang demokratisasi lewat otonomi daerah, menciptakan integrasi sosial untuk mengatasi konflik-konflik di pusat dan di daerah, sekaligus mendukungnya dengan etika atau nilai baru dalam membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia.

III. Konsep Pemberdayaan Masyarakat Dalam Konteks Perkembangan Paradigma Pembangunan.

1. Konsep-konsep Pembangunan

Sebelum kita membahas hal-hal pokok mengenai konsep pemberdayaan, ada baiknya kita tinjau terlebih dahulu konsep pembangunan yang pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia dalam arti yang luas.

Pembangunan menurut beberapa literatur ekonomi pembangunan seringkali didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan riil perkapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya. Dari pandangan itu lahir konsep-konsep mengenai pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi.

Teori mengenai pertumbuhan ekonomi dapat ditelusuri setidak-tidaknya sejak abad ke-18. Menurut Adam Smith (1776) proses pertumbuhan dimulai apabila perekonomian mampu melakukan pembagian kerja (*division of labor*). Pembagian kerja akan meningkatkan produktivitas yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan. Adam Smith juga menggarisbawahi pentingnya skala ekonomi. Dengan meluasnya pasar, akan terbuka inovasi-inovasi baru yang pada gilirannya akan mendorong perluasan pembagian kerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Setelah Adam Smith muncul pemikiran-pemikiran yang berusaha mengkaji batas-batas pertumbuhan (*limits to growth*) antara lain Malthus (1798) dan Ricardo (1917).

Setelah Adam Smith, Malthus, dan Ricardo yang disebut sebagai aliran klasik, berkembang **teori pertumbuhan ekonomi modern** dengan berbagai variasinya yang pada intinya dapat dibagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pentingnya akumulasi modal (*physical capital formation*) dan peningkatan kualitas sumber daya manusia (*human capital*).

Salah satu pandangan yang dampaknya besar dan berlanjut hingga sekarang adalah model pertumbuhan yang dikembangkan oleh Harrod (1948) dan Domar (1946). Pada intinya model ini berpijak pada pemikiran Keynes (1936) yang menekankan pentingnya aspek permintaan dalam mendorong pertumbuhan jangka panjang.

Dalam model Harrod-Domar, pertumbuhan ekonomi akan ditentukan oleh dua unsur pokok, yaitu tingkat tabungan (investasi) dan produktivitas modal (*capital output ratio*). Agar dapat tumbuh secara berkelanjutan, masyarakat dalam suatu perekonomian harus mempunyai tabungan yang merupakan sumber investasi. Makin besar tabungan, yang berarti makin besar investasi, maka akan semakin tinggi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, makin rendah produktivitas kapital atau semakin tinggi *capital output ratio*, makin rendah pertumbuhan ekonomi.

Berbeda dengan Harrod-Domar yang memberikan tekanan kepada pentingnya peranan modal, Arthur Lewis (1954) dengan model *surplus of labor*nya memberikan tekanan kepada peranan jumlah penduduk. Dalam model ini diasumsikan terdapat penawaran tenaga kerja yang sangat elastis. Ini berarti para pengusaha dapat meningkatkan produksinya dengan mempekerjakan tenaga kerja yang lebih banyak tanpa harus menaikkan tingkat upahnya. Meningkatnya pendapatan yang dapat diperoleh oleh kaum pemilik modal akan mendorong investasi-investasi baru karena kelompok ini mempunyai hasrat menabung dan menanam modal (*marginal propensity to save and invest*) yang

lebih tinggi dibandingkan dengan kaum pekerja. Tingkat investasi yang tinggi pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu berkembang sebuah model pertumbuhan yang disebut *neoklasik*. Teori pertumbuhan neoklasik mulai memasukkan unsur teknologi yang diyakini akan berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara (Solow, 1957). Dalam teori neoklasik, teknologi dianggap sebagai faktor eksogen yang tersedia untuk dimanfaatkan oleh semua negara di dunia. Dalam perekonomian yang terbuka, di mana semua faktor produksi dapat berpindah secara leluasa dan teknologi dapat dimanfaatkan oleh setiap negara, maka pertumbuhan semua negara di dunia akan konvergen, yang berarti kesenjangan akan berkurang.

Teori pertumbuhan selanjutnya mencoba menemukan faktor-faktor lain di luar modal dan tenaga kerja, yang mendorong pertumbuhan ekonomi. Salah satu teori berpendapat bahwa investasi sumber daya manusia mempunyai pengaruh yang besar terhadap peningkatan produktivitas. Menurut Becker (1964) peningkatan produktivitas tenaga kerja ini dapat didorong melalui pendidikan dan pelatihan serta peningkatan derajat kesehatan. Teori *human capital* ini selanjutnya diperkuat dengan berbagai studi empiris, antara lain untuk Amerika Serikat oleh Kendrick (1976).

Selanjutnya, pertumbuhan yang bervariasi di antara negara-negara yang membangun melahirkan pandangan mengenai teknologi bukan sebagai faktor eksogen, tapi sebagai faktor endogen yang dapat dipengaruhi oleh berbagai variabel kebijaksanaan (Romer, 1990). Sumber pertumbuhan dalam teori endogen adalah meningkatnya stok pengetahuan dan ide baru dalam perekonomian yang mendorong tumbuhnya daya cipta dan inisiatif yang diwujudkan dalam kegiatan inovatif dan produktif. Ini semua menuntut kualitas sumber daya manusia yang meningkat. Transformasi pengetahuan dan ide baru tersebut dapat terjadi melalui kegiatan perdagangan internasional, penanaman modal, lisensi, konsultasi, komunikasi, pendidikan, dan aktivitas R & D.

Mengenai peran perdagangan dalam pertumbuhan, Nurkse (1953) menunjukkan bahwa **perdagangan** merupakan mesin pertumbuhan selama abad ke-19 bagi negara-negara yang sekarang termasuk dalam kelompok negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan Selandia Baru. Pada abad itu kegiatan industri yang termaju terkonsentrasi di Inggris. Pesatnya perkembangan industri dan pertumbuhan penduduk di Inggris yang miskin sumber alam telah meningkatkan permintaan bahan baku dan makanan dari negara-negara yang tersebut di atas. Dengan demikian, pertumbuhan yang terjadi di Inggris menyebar ke negara lain melalui perdagangan internasional. Kemudian kita lihat bahwa kemajuan ekonomi di negara-negara industri baru yang miskin sumber alam di belahan kedua abad ke-20, seperti Korea, Taiwan, Hongkong, dan Singapura, juga didorong oleh perdagangan internasional.

Dalam kelompok teori pertumbuhan ini ada pandangan yang penting yang dianut oleh banyak pemikir pembangunan, yaitu teori mengenai tahapan pertumbuhan. Dua di antaranya yang penting adalah dari Rostow (1960) dan Chenery-Syrquin (1975). Menurut Rostow, transformasi dari negara yang terbelakang menjadi negara maju dapat dijelaskan melalui suatu urutan tingkatan atau tahap pembangunan yang dilalui oleh semua negara. Rostow mengemukakan lima tahap yang dilalui oleh suatu negara dalam proses pembangunannya; yaitu tahap *Traditional Society*, *Preconditions for Growth*, *The Take-off*, *The Drive to Maturity*, dan *The Age of High Mass Consumption*. Menurut pemikiran H.B. Chenery dan M. Syrquin (1975), yang merupakan pengembangan pemikiran dari Collin Clark dan Kuznets, perkembangan perekonomian akan mengalami suatu transformasi (konsumsi, produksi dan lapangan kerja), dari perekonomian yang didominasi oleh sektor pertanian menjadi didominasi oleh sektor industri dan jasa.

Pandangan-pandangan yang berkembang dalam teori-teori pembangunan terutama di bidang ekonomi memang mengalir makin deras ke arah manusia (dan dalam konteks plural ke arah masyarakat atau rakyat) sebagai pusat perhatian dan sasaran sekaligus pelaku utama pembangunan (subjek dan objek sekaligus).

Salah satu harapan atau anggapan dari pengikut aliran teori pertumbuhan adalah bahwa hasil pertumbuhan akan dapat dinikmati masyarakat sampai di lapisan yang paling bawah. Namun, pengalaman pembangunan dalam tiga dasawarsa (1940-1970) menunjukkan bahwa yang terjadi adalah rakyat di lapisan bawah tidak senantiasa menikmati cucuran hasil pembangunan seperti yang diharapkan itu. Bahkan di banyak negara kesenjangan sosial ekonomi makin melebar. Hal ini disebabkan oleh karena meskipun pendapatan dan konsumsi makin meningkat, kelompok masyarakat yang sudah baik keadaannya dan lebih mampu, lebih dapat memanfaatkan kesempatan, antara lain karena posisinya yang menguntungkan (*privileged*), sehingga akan memperoleh semua atau sebagian besar hasil pembangunan. Dengan demikian, yang **kaya makin kaya** dan yang **miskin tetap miskin** bahkan dapat menjadi **lebih** miskin.

Cara pandang di atas mendominasi pemikiran-pemikiran pembangunan (*mainstream economics*) dekade 50-an dan 60-an dengan ciri utamanya bahwa pembangunan adalah suatu upaya terencana untuk mengejar pertumbuhan ekonomi agregat. Dan, harus pula disadari bahwa pemikiran semacam ini masih banyak pengikut dan pendukungnya sampai saat ini walaupun bukti-bukti empiris dan uji teoritis menunjukkan bahwa *trickle down process* tidak pernah terwujud khususnya di negara-negara yang sedang berkembang.

Oleh karena itu, berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan. Maka berkembang kelompok pemikiran yang disebut sebagai paradigma **pembangunan sosial** yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan.

Salah satu metode **yang umum** digunakan dalam menilai pengaruh dari pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat adalah dengan mempelajari distribusi pendapatan. Pembagian pendapatan berdasarkan kelas-kelas pendapatan (*the size distribution of income*) dapat diukur dengan menggunakan kurva *Lorenz* atau indeks *Gini*. Selain distribusi pendapatan, dampak dan hasil pembangunan juga dapat diukur dengan melihat tingkat kemiskinan (*poverty*) di suatu negara. Berbeda dengan distribusi pendapatan yang menggunakan konsep relatif, analisis mengenai tingkat kemiskinan menggunakan konsep absolut atau kemiskinan absolut.

Meskipun pembangunan harus berkeadilan, disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya untuk memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang jawabannya tidak henti-hentinya dicari dalam studi pembangunan. Sebuah model, yang dinamakan **pemerataan dengan pertumbuhan** atau *redistribution with growth (RWG)* dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974 (Chenery, et al., 1974). Ide dasarnya adalah pemerintah harus mempengaruhi pola pembangunan sedemikian rupa sehingga produsen yang berpendapatan rendah (yang di banyak negara berlokasi di perdesaan dan produsen kecil di perkotaan) akan mendapat kesempatan untuk meningkatkan pendapatan dan secara simultan menerima sumber ekonomi yang diperlukan.

Masih dalam rangka mencari jawaban terhadap tantangan paradigma keadilan dalam pembangunan, berkembang pendekatan **kebutuhan dasar manusia** atau *basic human needs (BHN)* (Streeten et al., 1981). Strategi BHN disusun untuk menyediakan barang dan jasa dasar bagi masyarakat miskin, seperti makanan pokok, air dan sanitasi, perawatan kesehatan, pendidikan dasar, dan perumahan. Walaupun RWG dan BHN mempunyai tujuan yang sama, keduanya berbeda dalam hal kebijaksanaan yang diambil. RWG menekankan pada peningkatan produktivitas dan daya beli masyarakat miskin, sedangkan BHN menekankan pada penyediaan *public services* disertai jaminan kepada masyarakat miskin agar dapat memperoleh pelayanan tersebut.

Masalah pengangguran juga makin mendapat perhatian dalam rangka pembangunan ekonomi yang menghendaki adanya pemerataan. Todaro (1985) mengemukakan bahwa terdapat kaitan yang erat antara pengangguran, ketidakmerataan pendapatan, dan kemiskinan. Pada umumnya mereka yang tidak dapat memperoleh pekerjaan secara teratur adalah mereka yang termasuk dalam kelompok masyarakat miskin. Mereka yang memperoleh pekerjaan secara terus-menerus adalah

mereka yang berpendapatan menengah dan tinggi. Dengan demikian, **memecahkan masalah pengangguran** dapat memecahkan masalah kemiskinan dan pemerataan pendapatan. Beberapa ahli berpendapat pula bahwa pemerataan pendapatan akan meningkatkan penciptaan lapangan kerja (Seers, 1970). Menurut teori ini barang-barang yang dikonsumsi oleh masyarakat miskin cenderung lebih bersifat padat tenaga kerja dibandingkan dengan konsumsi masyarakat yang berpendapatan lebih tinggi. Dengan demikian, pemerataan pendapatan akan menyebabkan pergeseran pola permintaan yang pada gilirannya akan menciptakan kesempatan kerja.

Dalam rangka perkembangan teori ekonomi politik dan pembangunan perlu dicatat pula bahwa aspek ideologi dan politik turut mempengaruhi pemikiran-pemikiran yang berkembang. Salah satu di antaranya adalah teori **ketergantungan** yang dikembangkan terutama berdasarkan keadaan pembangunan di Amerika Latin pada tahun 1950-an.

Ciri utama dari teori ini adalah bahwa analisisnya didasarkan pada adanya interaksi antara struktur internal dan eksternal dalam suatu sistem. Menurut teori ini (Baran, 1957), keterbelakangan negara-negara Amerika Latin terjadi pada saat masyarakat prakapitalis tergabung ke dalam sistem ekonomi dunia kapitalis. Dengan demikian, masyarakat tersebut kehilangan otonominya dan menjadi daerah "pinggiran" (*periphery*) negara metropolitan yang kapitalis. Daerah (negara) pinggiran dijadikan "daerah-daerah jajahan" negara-negara metropolitan. Mereka hanya berfungsi sebagai **produsen** bahan mentah bagi kebutuhan industri daerah (negara) metropolitan tersebut, dan sebaliknya merupakan **konsumen** barang-barang jadi yang dihasilkan industri-industri di negara-negara metropolitan tersebut. Dengan demikian, timbul **struktur ketergantungan** yang merupakan rintangan yang hampir tak dapat diatasi serta merintangai pula pembangunan yang mandiri.

Patut dicatat adanya dua aliran dalam teori ketergantungan, yaitu aliran Marxis dan Neo-Marxis, serta aliran non-Marxis. Aliran Marxis dan Neo-Marxis menggunakan kerangka analisis dari teori Marxis tentang imperialisme. Aliran ini tidak membedakan secara tajam mana yang termasuk struktur internal ataupun struktur eksternal, karena kedua struktur tersebut, dipandang sebagai faktor yang berasal dari sistem kapitalis dunia itu sendiri. Selain itu, aliran ini mengambil perspektif perjuangan kelas internasional antara para pemilik modal (para kapitalis) di satu pihak dan kaum buruh di lain pihak. Untuk memperbaiki nasib buruh, maka perlu mengambil prakarsa dengan menumbangkan kekuasaan yang ada. Oleh karena itu, menurut aliran ini, resep pembangunan untuk daerah pinggiran adalah *revolusi* (Frank, 1967). Sedangkan aliran kedua, melihat masalah ketergantungan dari *perspektif nasional* atau *regional*. Menurut aliran ini struktur dan kondisi internal pada umumnya dilihat sebagai faktor yang berasal dari sistem itu sendiri, meskipun struktur internal ini pada masa lampau atau sekarang dipengaruhi oleh faktor-faktor luar negeri (lihat misalnya Dos Santos dan Bernstein, 1969; Tavares dan Serra, 1974; serta Cariola dan Sunkel, 1982). Oleh karena itu, subjek yang perlu dibangun adalah "bangsa" atau "rakyat" dalam suatu negara (*nation building*). Dalam menghadapi tantangan pembangunan maka konsep negara atau bangsa ini perlu dijadikan landasan untuk mengadakan pembaharuan-pembaharuan.

Pandangan bahwa pembangunan tidak seyogyanya hanya memperhatikan tujuan-tujuan sosial ekonomi, berkembang luas. Masalah-masalah demokrasi dan hak-hak asasi manusia menjadi pembicaraan pula dalam kajian-kajian pembangunan (antara lain lihat Bauzon, 1992). Goulet, (1977) 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 serta kebebasan bagi manusia dan masyarakat.

Dalam pembahasan mengenai berbagai paradigma yang mencari jalan kearah pembangunan yang berkeadilan perlu diketengahkan pula teori **pembangunan yang berpusat pada rakyat**.

Era pascaindustri menghadapi kondisi-kondisi yang sangat berbeda dari kondisi-kondisi era industri dan menyajikan potensi-potensi baru yang penting guna memantapkan pertumbuhan dan

kesejahteraan manusia, keadilan dan kelestarian pembangunan itu sendiri (Korten, 1984). Logika yang dominan dari paradigma ini adalah suatu ekologi manusia yang seimbang, dengan sumber-sumber daya utama berupa sumber-sumber daya informasi dan prakarsa kreatif yang tak habis-habisnya, dan yang tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia yang didefinisikan sebagai perwujudan yang lebih tinggi dari potensi-potensi manusia. Paradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai objek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat dan kekhasan setempat.

Paradigma yang terakhir, yang tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan sosial dan berbagai pandangan di dalamnya yang telah dibahas terdahulu, adalah **paradigma pembangunan manusia**.

Menurut pendekatan ini, tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakatnya untuk menikmati kehidupan yang kreatif, sehat dan berumur panjang. Walaupun sederhana, tujuan ini sering terlupakan oleh keinginan untuk meningkatkan akumulasi barang dan modal. Banyak pengalaman pembangunan menunjukkan bahwa kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia tidaklah terjadi dengan sendirinya. Pengalaman-pengalaman tersebut mengingatkan bahwa pertumbuhan produksi dan pendapatan (*wealth*) hanya merupakan alat saja, sedangkan tujuan akhir pembangunan harus manusianya sendiri.

Menurut pandangan ini tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (Ul Haq, 1985). Pengertian ini mempunyai dua sisi. *Pertama*, pembentukan kemampuan manusia seperti tercermin dalam kesehatan, pengetahuan dan keahlian yang meningkat. *Kedua*, penggunaan kemampuan yang telah dipunyai untuk bekerja, untuk menikmati kehidupan atau untuk aktif dalam kegiatan kebudayaan, sosial, dan politik. Paradigma pembangunan manusia yang disebut sebagai sebuah konsep yang holistik mempunyai 4 unsur penting, yakni: (1) peningkatan produktivitas; (2) pemerataan kesempatan; (3) kesinambungan pembangunan; serta (4) pemberdayaan manusia.

Konsep ini diprakarsai dan ditunjang oleh UNDP, yang mengembangkan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*). Indeks ini merupakan indikator komposit/gabungan yang terdiri dari 3 ukuran, yaitu kesehatan (sebagai ukuran *longevity*), pendidikan (sebagai ukuran *knowledge*) dan tingkat pendapatan riil (sebagai ukuran *living standards*).

Masih dalam taraf pengembangan sekarang muncul pula gagasan pembangunan yang berkelanjutan yang erat kaitannya dengan kesejahteraan yang semakin terus meningkat dari generasi ke generasi -- jaminan pemerataan pembangunan antargenerasi --. Dalam konsep ini pemakaian dan hasil penggunaan sumber daya alam dan lingkungan yang merusak sumbernya tidak dihitung sebagai kontribusi terhadap pertumbuhan tetapi sebagai pengurangan aset. Penting kita perhatikan hal ini, karena bangsa yang kaya hari ini, bisa menjadi paling miskin di hari kemudian, seperti bangsa Mesir, Palestina, dan India.

Demikianlah, berbagai aliran pemikiran dalam studi pembangunan, yang berkembang selama ini. Meskipun belum memuaskan beberapa pihak, konsep pembangunan manusia dapat dianggap paling lengkap dan dikatakan sebagai sudah merupakan sintesa dari pendekatan-pendekatan sebelumnya.

2. Masalah Kesenjangan

Ketika pada awal 1970-an pembangunan infrastruktur dan pertanian di pedesaan belum menampakkan hasilnya, sementara penduduk kota mampu mendayagunakan prasarana publik, terdapat peningkatan ketimpangan antara kota dan desa. Hal ini ditunjukkan oleh koefisien Gini yang meningkat dari 0,34 pada tahun 1976 menjadi 0,38 pada tahun 1978 (Cheetham dan Peters, 1997). Menurut Badan Pusat Statistik (1999), kesenjangan ini baru menurun ketika infrastruktur

dan pertanian mulai bisa dikembangkan sejak akhir 1970-an. Pada tahun 1984 koefisien indeks Gini menurun menjadi 0,33. Angka ini relatif terjaga hingga 1993.

Pada tahun 1996 dan 1999 yang mencerminkan sebelum dan pada saat dampak krisis ekonomi, indeks Gini meningkat dibanding tahun-tahun sebelumnya. Hal ini berarti kesenjangan antargolongan pendapatan cenderung meningkat terutama di daerah perkotaan. Faktor penyebab utama adalah menurunnya persentase pendapatan yang diterima oleh 40 persen kelompok berpendapatan rendah, dan meningkatnya persentase pendapatan yang diterima oleh 20 persen kelompok berpendapatan tinggi. Kondisi ini mencerminkan paradoks pembangunan. Di satu sisi berbagai hasil pembangunan telah dicapai sehingga jumlah penduduk miskin berkurang. Di sisi lain, kesenjangan cenderung meningkat sehingga perlu dipecahkan. Krisis ekonomi juga menyiratkan bahwa masalah yang harus diatasi tidak hanya kemiskinan, tetapi juga kesenjangan pendapatan antargolongan pendapatan.

Tantangan utama untuk mengurangi kesenjangan pendapatan antar golongan penduduk adalah meningkatkan produktivitas dan pendapatan kelompok masyarakat berpendapatan rendah, yaitu buruh tani, petani berlahan sempit, nelayan, buruh nelayan, perambah hutan, masyarakat terasing dan mereka yang putus sekolah, serta tenaga kerja dengan upah rendah di daerah perkotaan. Disamping itu perlu dilakukan penciptaan lapangan kerja baru, perluasan kesempatan kerja yang produktif, serta penentuan sistem pemberian imbalan/upah yang layak.

Menurut data BPS, Sensus Penduduk 1990, jumlah penduduk tersebar secara tidak merata. Jawa dan Bali dengan luas wilayah hanya 6,98 persen dari seluruh wilayah Indonesia harus menampung penduduk sekitar 61,6 persen dari total jumlah penduduk. Akibatnya angka kepadatan penduduk di Jawa dan Bali sangat tinggi. Sebaliknya jumlah penduduk Kalimantan, NTB, NTT, Maluku dan Irian Jaya hanya 11,1 persen dari total jumlah penduduk. Jumlah penduduk ini tidak sebanding dengan luas wilayah yang mencapai 1,1 juta km² atau 58,3% dari luas wilayah Indonesia.

Konsekuensi dari ketidakmerataan persebaran penduduk ini adalah prasarana dan sarana yang disediakan untuk menunjang kegiatan sosial ekonomi, fasilitas pendidikan, dan kesehatan yang dibangun untuk memenuhi kebutuhan penduduk menjadi terpusat di Jawa dan Bali. Akibat selanjutnya peluang usaha dan kemampuan sumberdaya manusia antardaerah juga tidak berimbang.

Perbedaan peluang usaha dan prasarana mempengaruhi minat untuk menanamkan modal di daerah. Perkembangan penanaman modal menunjukkan bahwa lokasi kegiatan sebagian besar berada Jawa, Bali dan Sumatera. Persebaran kegiatan penanaman modal yang tidak merata menyebabkan perputaran kegiatan ekonomi dan peningkatan kemakmuran penduduk antardaerah menjadi tidak seimbang.

Tantangan untuk meningkatkan pemerataan pembangunan antardaerah adalah mendorong penyebaran penduduk dan tenaga kerja secara lebih merata ke berbagai wilayah tanah air, mendayagunakan potensi daerah secara optimal dengan membangun sarana dan prasarana sehingga terbentuk jaringan transportasi antardaerah dan antarwilayah yang lebih luas dan menyatu yang memungkinkan lancarnya arus barang dan perpindahan penduduk. Tantangan lainnya adalah merumuskan kebijaksanaan pembangunan, baik berupa kebijaksanaan perpajakan maupun keuangan, yang mampu mendorong penyebaran kegiatan penanaman modal secara merata ke seluruh daerah, terutama ke kawasan timur Indonesia, Kunci dari pemecahan masalah kesenjangan adalah pelaksanaan otonomi daerah secara efektif dan efisien.

Masalah-masalah kesenjangan inilah yang harus kita hadapi saat ini. Saat ini kita sudah memasuki jaman dunia baru, yang sangat berbeda dengan yang kita kenal selama ini. Jaman baru ini ditandai oleh keterbukaan dan persaingan, yang peluangnya belum tentu dapat dimanfaatkan dengan baik oleh golongan yang ekonominya lemah. Dalam keadaan demikian, besar sekali kemungkinan makin melebarnya kesenjangan. Iwan Jaya Azis, misalnya, dalam pidato pengukuhan sebagai

guru besar di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia menunjukkan pula kerisauannya bahwa perdagangan bebas tidak harus akan bermanfaat terhadap perbaikan distribusi pendapatan (Azis, 1996). Padahal kita memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat sebagai salah satu tujuan kita membuat negara yang merdeka.

Kalau UUD 1945 dibaca dengan baik, dipahami sejarah penyusunannya, serta dipelajari latar belakang pemikiran para penyusunnya, jelas bahwa republik ini disusun berdasarkan semangat kerakyatan. Dalam bidang ekonomi tegas diamanatkan Demokrasi Ekonomi.

Demokrasi Ekonomi secara harfiah berarti kedaulatan rakyat di bidang kehidupan ekonomi. Dengan lebih tegas lagi, demokrasi ekonomi adalah kegiatan ekonomi dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Atau dengan rumusan UUD 45: "Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang". Kemajuan yang ingin diupayakan melalui pembangunan nasional, khususnya pembangunan ekonomi, haruslah meningkatkan kemakmuran atas dasar keadilan sosial, atau menurut kata-kata UUD 45: "kemakmuran bagi semua orang!"

Arah perkembangan ekonomi seperti yang dikehendaki oleh konstitusi itu tidak dapat terjadi dengan sendirinya. Artinya, kemajuan yang diukur melalui membesarnya produksi nasional tidak otomatis menjamin bahwa pertumbuhan tersebut mencerminkan peningkatan kesejahteraan secara merata. Masalah utamanya, seperti telah ditunjukkan di atas, adalah ketidakseimbangan dalam kemampuan dan kesempatan untuk memanfaatkan peluang yang terbuka dalam proses pembangunan. Dengan proses pembangunan yang terus berlanjut, justru ketidakseimbangan itu dapat makin membesar yang mengakibatkan makin melebarnya jurang kesenjangan.

Dalam upaya mengatasi tantangan itu diletakkan **strategi pemberdayaan masyarakat**.

Dasar pandangnya adalah bahwa upaya yang dilakukan harus diarahkan langsung pada akar persoalannya, yaitu meningkatkan kemampuan rakyat. Bagian yang tertinggal dalam masyarakat harus ditingkatkan kemampuannya dengan mengembangkan dan mendinamisasikan potensinya, dengan kata lain, memberdayakannya.

Secara praktis upaya yang merupakan penerahan sumber daya untuk mengembangkan potensi ekonomi rakyat ini akan meningkatkan produktivitas rakyat sehingga baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam di sekitar keberadaan rakyat dapat ditingkatkan produktivitasnya. Dengan demikian, 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 ekonominya, tetapi juga harkat, martabat, rasa percaya diri, dan harga dirinya. Dengan demikian, dapatlah diartikan bahwa pemberdayaan tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah sosial dan nilai tambah budaya. Jadi, partisipasi rakyat meningkatkan emansipasi rakyat.

3. Pemberdayaan Masyarakat: Memadukan pertumbuhan dan pemerataan

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, 1995).

Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*), yang pemikirannya belakangan ini banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh Friedman (1992) disebut *alternative development*, yang menghendaki "*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*".

Konsep ini tidak mempertentangkan pertumbuhan dengan pemerataan, karena seperti dikatakan oleh Donald Brown (1995), keduanya tidak harus diasumsikan sebagai "*incompatible or antithetical*". Konsep ini mencoba melepaskan diri dari perangkap "*zero-sum game*" dan "*trade off*". Ia bertitik tolak dari pandangan bahwa dengan pemerataan tercipta landasan yang lebih luas untuk pertumbuhan dan yang akan menjamin pertumbuhan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, seperti dikatakan oleh Kirdar dan Silk (1995), "*the pattern of growth is just as important as the rate of growth*". Yang dicari adalah seperti dikatakan Ranis, "*the right kind of growth*", yakni bukan yang vertikal menghasilkan "*trickle-down*", seperti yang terbukti tidak berhasil, tetapi yang bersifat horizontal (*horizontal flows*), yakni "*broadly based, employment intensive, and not compartmentalized*" (Ranis, 1995).

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 besar artinya bagi negara-negara berkembang yang mengalami kelangkaan devisa dan lemah posisi neraca pembayarannya.

Pengalaman Taiwan menunjukkan bahwa pertumbuhan dan pemerataan dapat berjalan beriringan. Taiwan adalah salah satu negara dengan tingkat kesenjangan yang paling rendah ditinjau dengan berbagai ukuran (tahun 1987, Gini rasionya 0,30, termasuk yang terendah di dunia), tetapi dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi yang dapat dipeliharanya secara berkelanjutan (Brautigam, 1995). Konsepnya adalah pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pertumbuhan yang dihasilkan oleh upaya pemerataan, dengan penekanan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Dalam kerangka pikiran itu, upaya memberdayakan masyarakat, dapat dilihat dari tiga sisi.

Pertama, menciptakan suasana atau 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 sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong memotivasikan dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Kedua, 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 ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar baik fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun 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 amat kurang.

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 pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula

pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya.

Sungguh penting di sini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pematapan, pembudayaan dan pengamalan demokrasi. Friedman (1992) menyatakan “*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*”.

Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat.

Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat 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 (yang hasilnya dapat dipertukarkan dengan pihak lain). Dengan demikian, tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara sinambung.

IV. Pendekatan, Metodologi dan Ukuran Keberhasilan Pemberdayaan Masyarakat.

1. Pendekatan-pendekatan Dalam Pemberdayaan Masyarakat

Strategi pembangunan yang bertumpu pada pemihakan dan pemberdayaan dipahami sebagai suatu proses transformasi dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat. Perubahan struktural yang diharapkan adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus menikmati. Begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan.

Teori-teori ekonomi makro, yang umumnya bersandar pada peran pasar dalam alokasi sumber daya, serta dengan praanggapan bahwa kebijaksanaan ekonomi makro yang tepat akan menguntungkan semua lapisan masyarakat, dalam kenyataannya tidak dapat menghasilkan jawaban yang memuaskan bagi masalah kesenjangan. Kekuatan sosial yang tidak berimbang, menyebabkan kegagalan pasar untuk mewujudkan harapan itu (Brown, 1995). Oleh karena itu, diperlukan intervensi yang tepat, agar kebijaksanaan pada tingkat makro mendukung upaya mengatasi kesenjangan yang harus dilakukan dengan kegiatan yang bersifat mikro dan langsung ditujukan pada lapisan masyarakat terbawah. Pemberdayaan masyarakat dapat dipandang sebagai jembatan bagi konsep-konsep pembangunan makro dan mikro.

Dalam kerangka pemikiran itu berbagai *input* seperti dana, prasarana dan sarana yang dialokasikan kepada masyarakat melalui berbagai program pembangunan harus ditempatkan sebagai rangsangan untuk memacu percepatan kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Proses ini diarahkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat (*capacity building*) melalui pemupukan modal yang bersumber dari surplus yang dihasilkan dan pada gilirannya dapat menciptakan pendapatan yang dinikmati oleh rakyat. Proses transformasi itu harus digerakkan oleh masyarakat sendiri.

Pengertian pemupukan modal seperti itu menunjukkan bahwa bantuan dana, prasarana, dan sarana harus dikelola secara tertib dan transparan dengan berpegang pada lima prinsip pokok.

Pertama, mudah diterima dan didayagunakan oleh masyarakat sebagai pelaksana dan pengelola (*acceptable*); *kedua*, dapat dikelola oleh masyarakat secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*); *ketiga*, memberikan pendapatan yang memadai dan mendidik masyarakat untuk mengelola kegiatan secara ekonomis (*profitable*); *keempat*, hasilnya dapat dilestarikan oleh masyarakat sendiri sehingga menciptakan pemupukan modal dalam wadah lembaga sosial ekonomi setempat (*sustainable*); dan *kelima*, pengelolaan dana dan pelestarian hasil dapat dengan mudah digulirkan dan dikembangkan oleh masyarakat dalam lingkup yang lebih luas (*replicable*).

Pendekatan utama dalam konsep pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri.

Berdasarkan konsep demikian, maka pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan sebagai berikut:

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

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

Ketiga, menggunakan pendekatan kelompok, karena secara sendiri-sendiri masyarakat miskin sulit dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya. Juga lingkup bantuan menjadi terlalu luas kalau penanganannya dilakukan secara individu. Karena itu seperti telah disinggung di muka, pendekatan kelompok adalah yang paling efektif, dan dilihat dari penggunaan sumber daya juga lebih efisien. Di samping itu kemitraan usaha antara kelompok tersebut dengan kelompok yang lebih maju harus terus-menerus di bina dan dipelihara secara sating menguntungkan dan memajukan.

Selanjutnya untuk kepentingan analisis, pemberdayaan masyarakat harus dapat dilihat baik dengan pendekatan komprehensif rasional maupun inkremental.

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

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

Salah satu pendekatan yang mulai banyak digunakan terutama oleh LSM adalah advokasi. Pendekatan advokasi pertama kali diperkenalkan pada pertengahan tahun 1960-an di Amerika Serikat (Davidoff, 1965). Model pendekatan ini mencoba meminjam pola yang diterapkan dalam sistem

hukum, di mana penasehat hukum berhubungan langsung dengan klien. Dengan demikian, pendekatan advokasi menekankan pada pendamping dan kelompok masyarakat dan membantu mereka untuk membuka akses kepada pelaku-pelaku pembangunan lainnya, membantu mereka mengorganisasikan diri, menggalang dan memobilisasi sumber daya yang dapat dikuasai agar dapat meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) dari kelompok masyarakat tersebut.

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

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

2. Metodologi Evaluatif dalam Pemberdayaan Masyarakat

Pemahaman tentang masalah pemberdayaan masyarakat memerlukan sikap subyektif dalam penelitiannya. Subyektifitas ini bertolak dari sikap dasar, bahwa setiap penelitian tentang suatu masalah sosial selalu dilakukan untuk memperbaiki situasi sosial yang ada, untuk meluruskan ketimpangan yang ada. Dan, bukan hanya untuk sekedar melukiskan serta menerangkan kenyataan yang ada (Buchori, 1993).

Tidak ada penelitian sosial yang akan dapat mendatangkan perbaikan terhadap kondisi sosial yang ada selama para peneliti menempatkan diri mereka sebagai pakar yang berdiri di luar kenyataan sosial yang diteliti, dan memperlakukan warga masyarakat yang sedang diteliti sebagai obyek yang hanya menjalani kenyataan sosial yang ada secara pasif. Para peneliti harus menempatkan diri mereka sebagai bagian dari masyarakat yang sedang diteliti dan memandang warga masyarakat yang sedang diteliti sebagai subyek yang mempunyai hak moral untuk mengatur kehidupan mereka, serta mempunyai keinginan dan kemampuan untuk berbuat demikian.

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

Untuk melaksanakan evaluasi apakah proyek yang telah dilaksanakan selama jangka waktu tertentu telah sungguh mendatangkan perbaikan yang sesuai dengan harapan warga masyarakat, perlu dilakukan suatu penelitian. Dua metoda penelitian evaluatif yang bersifat *bottom-up* adalah *rapid rural appraisal* (RRA), dan *participatory rural appraisal* (PRA).

a. Metoda Rapid Rural Appraisal (RRA)

Metoda RRA digunakan untuk pengumpulan informasi secara akurat dalam waktu yang terbatas ketika keputusan tentang pembangunan perdesaan harus diambil segera. Dewasa ini banyak program pembangunan yang dilaksanakan sebelum adanya kegiatan pengumpulan semua informasi di daerah sasaran. Konsekuensinya, banyak program pembangunan yang gagal atau tidak dapat diterima oleh kelompok sasaran meskipun program-program tersebut sudah direncanakan dan dipersiapkan secara matang, karena masyarakat tidak diikutsertakan dalam penyusunan prioritas dan pemecahan masalahnya.

Pada dasarnya, metoda RRA merupakan proses belajar yang intensif untuk memahami kondisi perdesaan, dilakukan berulang-ulang, dan cepat. Untuk itu diperlukan cara kerja yang khas, seperti tim kerja kecil yang bersifat multidisiplin, menggunakan sejumlah metode, cara, dan pemilihan teknik yang khusus, untuk meningkatkan pengertian atau pemahaman terhadap kondisi perdesaan. Cara kerja tersebut tersebut dipusatkan pada pemahaman pada tingkat komunitas lokal yang digabungkan dengan pengetahuan ilmiah.

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

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

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

b. Metoda Participatory Rural Appraisal (PRA)

Konsepsi dasar pandangan PRA adalah pendekatan yang tekanannya pada keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan kegiatan. Metoda PRA bertujuan menjadikan warga masyarakat sebagai peneliti, perencana, dan pelaksana program pembangunan dan bukan sekedar obyek pembangunan.

Kritik PRA terhadap pembangunan adalah bahwa program-program pembangunan selalu diturunkan "dari atas" (*top down*) dan masyarakat tinggal melaksanakan. Proses perencanaan program tidak melalui suatu 'penjajagan kebutuhan' (*need assesment*) masyarakat, tetapi seringkali dilaksanakan hanya berdasarkan asumsi, survei, studi atau penelitian formal yang dilakukan oleh petugas atau lembaga ahli-ahli penelitian. Akibatnya program tersebut sering tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat dan tidak adanya rasa memiliki terhadap program itu. Dengan PRA, yakni dengan partisipasi masyarakat keadaan itu diperbaiki dan juga keterampilan-keterampilan analitis dan perencanaan dapat dialihkan kepada masyarakat. Dengan demikian secara bertahap ketergantungan pada pihak luar akan berkurang dan pengambilan prakarsa dan perumusan program bisa berasal dari aspirasi masyarakat (*bottom up*).

Metoda PRA didasarkan pada penyempurnaan dan modifikasi dari metoda AEA (*Agroecosystems Analysis*) dan RRA (*Rapid Rural Appraisal*) yang dilakukan oleh kalangan LSM dan peneliti yang bekerja di wilayah Asia dan Afrika. Walaupun ada beberapa kesamaan antara metoda PRA dan RRA, tetapi ada perbedaan secara mendasar. Metoda RRA penekannya adalah pada kecepatannya (*rapid*) dan penggalian informasi oleh orang luar. Sedangkan metoda PRA penekannya adalah pada partisipasi dan pemberdayaan.

Menurut Robert Chambers (1987) PRA lebih cocok disebut sebagai metoda dan pendekatan-pendekatan jamak daripada metoda dan pendekatan tunggal, dan PRA adalah menu yang menyajikan daftar metoda dan teknik terbuka dan beragam.

Dengan penekanannya pada partisipasi, maka metoda PRA mempunyai prinsip-prinsip: belajar dari masyarakat, orang luar sebagai fasilitator dan masyarakat sebagai pelaku, saling belajar dan saling berbagi pengalaman, keterlibatan semua kelompok masyarakat, bebas dan informal, menghargai perbedaan dan triangulasi.

Metoda PRA dibangun berdasarkan (a) kemampuan- kemampuan masyarakat desa setempat, (b) penggunaan teknik-teknik fasilitatif dan partisipatoris, dan (c) pemberdayaan masyarakat desa setempat dalam prosesnya (Khan and Suryanata, 1994).

Metoda PRA pada umumnya digunakan untuk mengevaluasi 4 (empat) macam proses, yaitu:

- (1) appraisal dan perencanaan secara partisipatoris,
- (2) pelaksanaan, pemantauan, evaluasi program secara partisipatoris,
- (3) penyelidikan berbagai topik (seperti; manajemen sumber daya alam, keamanan pangan, kesehatan, dan lain-lain),
- (4) pelatihan dan orientasi untuk peneliti dan masyarakat desa.

Alat-alat yang digunakan dalam metoda PRA serupa dengan yang digunakan dalam metoda RRA, tetapi berbeda dalam tingkat partisipasi dari masyarakat desa dalam praktik di lapangan. Tidak seperti dalam RRA, masyarakat desa yang dilibatkan dalam PRA memainkan peran yang lebih besar dalam pengumpulan informasi, analisis data dan pengembangan intervensi seperti pada program-program pengembangan masyarakat yang didasarkan pada pengertian terhadap program secara keseluruhan. Proses ini akan memberdayakan masyarakat dan memberi kesempatan kepada mereka untuk melaksanakan kegiatan dalam memecahkan masalah mereka sendiri yang lebih baik dibanding dengan melalui intervensi dari luar.

3. Berbagai Ukuran Keberhasilan Pemberdayaan Masyarakat.

Untuk mengetahui seberapa jauh pemberdayaan masyarakat telah berhasil, perlu ada pemantauan dan penetapan sasaran, sejauh mungkin yang dapat diukur untuk dapat dibandingkan.

Pemberdayaan masyarakat dengan sendirinya berpusat pada bidang ekonomi, karena sasaran utamanya adalah memandirikan masyarakat, di mana peran ekonomi teramat penting. Cara mengukurnya telah banyak berkembang, seperti yang antara lain telah disebut di atas indeks *Gini*, jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan, jumlah desa miskin, peranan industri kecil, nilai tukar pertanian, upah minimum dan sebagainya.

Pembangunan manusia yang berkualitas bukan hanya menyangkut aspek ekonominya, tetapi juga sisi lainnya, yaitu pendidikan dan kesehatannya. Di bidang ini, juga telah banyak ukuran dikembangkan antara lain persentase penduduk yang buta aksara, angka partisipasi sekolah untuk SD, SLTP, SLTA dan perguruan tinggi, angka kematian bayi per 1000 kelahiran hidup, persentase penduduk yang kurang gizi, dan rata-rata umur harapan hidup. Selain itu juga sedang dikembangkan oleh Bappenas bersama BPS semacam angka indeks kesejahteraan rakyat yang menggabungkan indikator ekonomi, kesehatan, dan pendidikan ke dalam suatu angka indeks. Di dunia internasional indeks kesejahteraan semacam ini telah dikembangkan oleh UNDP yang dikenal dengan nama *Human Development Index* (HDI) seperti telah dikemukakan di atas.

Manusia juga harus mempersiapkan diri untuk kehidupan abadi melalui pembangunan spiritual, sebagai bagian dari pemberdayaan masyarakat, dalam rangka membangun masyarakat berakhlak. Terkait dengan itu adalah pembangunan budaya, yakni untuk menciptakan, di atas budaya

yang menjadi jati diri bangsa Indonesia, sikap budaya kerja keras, disiplin, kreatif, ingin maju, menghargai prestasi dan siap bersaing. Ukurannya tentu sangat relatif dan terutama bersifat kualitatif.

Dalam pembangunan budaya perlu dikembangkan orientasi kepada ilmu pengetahuan dan teknologi. Pemberdayaan teknologi, merupakan jawaban yang berjangkauan jauh ke depan dan berkesinambungan dalam membangun masyarakat yang maju, mandiri dan sejahtera.

Pemberdayaan masyarakat harus pula berarti membangkitkan kesadaran dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam kehidupan masyarakatnya. Masyarakat yang secara politik terisolasi bukanlah masyarakat yang berdaya, artinya tidak seluruh aspirasi dan potensinya tersalurkan. Maka, aspek politik juga terdapat dalam pemberdayaan masyarakat. Salah satu ukurannya, seperti indikator yang dikembangkan Dasgupta (1993), adalah hak berpolitik (mengikuti pemilu) dan hak sipil.

V. Mekanisme Pemberdayaan Masyarakat

Seperti dikemukakan di atas, pemberdayaan masyarakat harus melibatkan segenap potensi yang ada dalam masyarakat. Beberapa aspek di antaranya dapat diketengahkan sebagai berikut:

Pertama, peranan pemerintah teramat penting. Berarti birokrasi pemerintah harus dapat menyesuaikan dengan misi ini. Dalam rangka ini ada beberapa upaya yang harus dilakukan:

- 1) Birokrasi harus memahami aspirasi rakyat dan harus peka terhadap masalah yang dihadapi oleh rakyat.
- 2) Birokrasi harus membangun partisipasi rakyat. Artinya, berilah sebanyak-banyaknya kepercayaan pada rakyat untuk memperbaiki dirinya sendiri. Aparat pemerintah membantu memecahkan masalah yang tidak dapat diatasi oleh masyarakat sendiri.
- 3) Untuk itu maka birokrasi harus menyiapkan masyarakat dengan sebaiknya, baik pengetahuannya maupun cara bekerjanya, agar upaya pemberdayaan masyarakat dapat efektif. Ini merupakan bagian dari upaya pendidikan sosial untuk memungkinkan rakyat membangun dengan kemandirian.
- 4) Birokrasi harus membuka dialog dengan masyarakat. Keterbukaan dan konsultasi ini amat perlu untuk meningkatkan kesadaran (*awareness*) masyarakat, dan agar aparat dapat segera membantu jika ada masalah yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh rakyat.
- 5) Birokrasi harus membuka jalur informasi dan akses yang diperlukan oleh masyarakat yang tidak dapat diperolehnya sendiri.
- 6) Birokrasi harus menciptakan instrumen peraturan dan pengaturan mekanisme pasar yang memihak golongan masyarakat yang lemah.

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

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

Sebaliknya LSM, sesuai dengan namanya, dapat pula mengembangkan programnya sendiri. Dalam rangka ini, aparat setempat harus menjalin kerjasama erat dengan LSM, agar program LSM dapat bersinergi dengan program pemerintah, atau sekurang-kurangnya tidak terjadi kesimpangsiuran yang dapat mengakibatkan benturan yang hanya akan merugikan rakyat. LSM harus diperlakukan sebagai mitra pemerintah dalam upaya pemberdayaan masyarakat. Tentunya yang dimaksudkan di sini adalah LSM yang murni dan bukan kepanjangan tangan dari kepentingan politik yang hanya menggunakan rakyat sebagai alat politik.

Ketiga, lembaga masyarakat yang tumbuh dari dan di dalam masyarakat itu sendiri, atau sering disebut sebagai *local community organization*. Lembaga ini dapat bersifat semi atau kuasi-formal seperti PKK atau Karang Taruna, atau yang benar-benar tumbuh dari masyarakat sendiri seperti kelompok arisan, kelompok sinoman, kelompok paketan dan sebagainya.

Kelembagaan dalam masyarakat tersebut sebaiknya dikembangkan oleh masyarakat sendiri. Misalnya kelompok-kelompok masyarakat (pokmas) yang terdiri dari atas 10 sampai 30 kepala keluarga. Kelompok-kelompok masyarakat serupa itu adalah yang paling efektif untuk upaya pemberdayaan masyarakat, oleh karena tumbuh dan berakar dari kalangan masyarakat sendiri. Secara sendiri-sendiri penduduk miskin sulit dapat mengatasi hambatan yang menyebabkan kemiskinannya. Secara bersama-sama, mereka dapat saling memperkuat dan saling menutupi kelemahan. Dinamika kelompok dan sinergi diharapkan dapat menghasilkan nilai dari upaya individual dalam kelompok.

Keempat, koperasi. Koperasi merupakan wadah ekonomi rakyat yang secara khusus dinyatakan dalam konstitusi sebagai bangun usaha yang paling sesuai untuk demokrasi ekonomi Indonesia. Koperasi dapat merupakan wahana yang efektif bagi upaya pemberdayaan masyarakat, dengan membangun manusia modern namun dengan dasar-dasar kekeluargaan dan kegotongroyongan yang menjadi ciri demokrasi Indonesia.

Koperasi harus menjadi sasaran bagi pengembangan kelompok masyarakat yang sudah dapat melampaui tahap awal kerjasama dan kerja bersama dalam kelompok. Formalisasi kelompok sebagai badan (*entity*) ekonomi harus diarahkan ke dalam bentuk koperasi. Namun, untuk itu kelompok dan anggota-anggotanya harus benar-benar dipersiapkan, agar bentuk koperasi dapat sungguh-sungguh menunjang upaya meningkatkan kegiatan usaha para anggota yang dilakukan secara bersama.

Kelima, pendamping. Penduduk miskin pada umumnya mempunyai keterbatasan dalam mengembangkan dirinya. Oleh karena itu, diperlukan pendamping untuk membimbing penduduk miskin dalam upaya memperbaiki kesejahteraannya. Pendamping bertugas menyertai proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok masyarakat sebagai fasilitator, komunikator, ataupun dinamisator.

Lingkup pembinaan yang dilakukan para pendamping meliputi upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, yakni kualitas para anggota dan pengurus kelompok serta peningkatan kemampuan usaha anggota. Untuk maksud tersebut, pendamping perlu mengenal dan mengadakan komunikasi yang intensif dengan kelompok. Pendamping yang paling efektif adalah dari anggota masyarakat itu sendiri, yaitu anggota masyarakat yang telah lebih sejahtera dan telah berhasil dalam kehidupan dan kegiatan ekonominya. Selain itu, dapat pula direkrut sarjana-sarjana untuk menjadi pendamping purna waktu, antara lain dari kalangan alumni penerima beasiswa Supersemar.

Selain itu, pendamping dapat diambil dari petugas lapangan pada tingkat kecamatan dan desa dari berbagai departemen dan lembaga kemasyarakatan, antara lain dari Departemen Dalam Negeri (Latihan Pembangunan Desa Terpadu atau LPDT), Departemen Pertanian (Penyuluh Pertanian Lapangan atau PPL dan Penyuluh Pertanian Spesialis atau PPS), Departemen Sosial (Petugas Sosial Kecamatan atau PSK dan Karang Taruna), Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (Petugas Lapangan KB atau PLKB), Departemen Tenaga Kerja (Tenaga Kerja Mandiri Profesional atau TKST), Departemen Pendidikan Nasional (Sarjana Penggerak Pembangunan Perdesaan atau SP3),

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

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

Keenam, pemberdayaan masyarakat harus dicerminkan dalam proses perencanaan pembangunan nasional, sebagai aliran dari bawah ke atas. Dewasa ini upaya tersebut telah dilakukan mulai dari Musyawarah Pembangunan Desa/Kelurahan (Musbangdes), Forum Koordinasi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di kecamatan, sampai ke Forum Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten/Kota, Forum Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi, Rapat Konsultasi Regional Pembangunan, dan Rapat Konsultasi Nasional Pembangunan.

Mulai dari Kabupaten/Kota, kelembagaan perencanaan sudah cukup kuat, karena telah ada Bappeda. Di tingkat kecamatan telah ada pula pejabat teknis seperti PPL, mantri statistik, juru penerang, dokter puskesmas, yang dapat membantu kegiatan perencanaan meskipun pada taraf yang sederhana. Yang masih lemah dan harus diperkuat dalam proses perencanaan ini adalah kemampuan perencanaan pada tingkat desa. Upaya itu harus meliputi penyempurnaan kelembagaan desa, penguatan sumber daya manusia serta pengembangan budaya masyarakat desa yang tanggap pada perubahan atau dapat disebut pula modernisasi masyarakat desa.

Ketujuh, keikutsertaan masyarakat yang lebih mampu, khususnya dunia usaha dan swasta. Pemberdayaan masyarakat dapat lebih optimal jika terjadi keterkaitan dalam kemitraan usaha di antara yang telah mampu dengan yang masih tertinggal terutama melalui penyediaan modal usaha untuk pengembangan usaha penduduk miskin. Model seperti ini pernah dikembangkan melalui gerakan nasional tabungan keluarga sejahtera (Takesra) dan kredit usaha keluarga sejahtera (Kukesra). Dalam Takesra dan Kukesra, penduduk miskin yang termasuk dalam kategori keluarga prasejahtera dan sejahtera I mendapatkan bantuan suntikan tabungan dengan maksud untuk membiasakan menabung dan mengelola keuangan dengan baik. Bagi penduduk miskin yang telah mampu menabung dapat mengajukan bantuan modal berupa kredit Kukesra dengan menyampaikan rencana kegiatan produktif. Bantuan modal yang diberikan kepada penduduk miskin tersebut berasal dari masyarakat yang telah lebih mampu.

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

VI. Bias-bias Pemikiran tentang Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat sebagai sebuah strategi, sekarang telah banyak diterima, bahkan telah berkembang dalam berbagai literatur di dunia barat. KTT Pembangunan Sosial di Kopenhagen tahun 1992 juga telah memuatnya dalam berbagai kesepakatannya. Namun, upaya mewujudkannya dalam praktik pembangunan tidak selalu berjalan mulus.

Banyak pemikir dan praktisi yang belum memahami dan mungkin tidak meyakini bahwa konsep pemberdayaan merupakan alternatif pemecahan terhadap dilema-dilema pembangunan yang dihadapi. Mereka yang berpegang pada teori-teori pembangunan model lama juga tidak mudah untuk menyesuaikan diri dengan pandangan-pandangan dan tuntutan-tuntutan keadilan. Mereka yang tidak nyaman terhadap konsep partisipasi dan demokrasi dalam pembangunan tidak akan merasa tenteram

dengan konsep pemberdayaan ini. Lebih lanjut, disadari pula adanya berbagai bias terhadap pemberdayaan masyarakat sebagai suatu paradigma baru pembangunan.

Bias pertama adalah adanya kecenderungan berpikir bahwa dimensi rasional dari pembangunan lebih penting dari dimensi moralnya, dimensi material lebih penting daripada dimensi kelembagaannya, dan dimensi ekonomi lebih penting dari dimensi sosialnya. Akibat dari anggapan itu ialah alokasi sumber daya pembangunan diprioritaskan menurut jalan pikiran yang demikian.

Bias kedua adalah anggapan bahwa pendekatan pembangunan yang berasal dari atas lebih sempurna daripada pengalaman dan aspirasi pembangunan di tingkat bawah (*grass-root*). Akibatnya kebijakan-kebijaksanaan pembangunan menjadi kurang efektif karena kurang mempertimbangkan kondisi yang nyata dan hidup di masyarakat.

Bias ketiga adalah bahwa pembangunan masyarakat banyak di tingkat bawah lebih memerlukan bantuan material daripada keterampilan teknis dan manajerial. Anggapan ini sering mengakibatkan pemborosan sumber daya dan dana, karena kurang mempersiapkan keterampilan teknis dan manajerial dalam pengembangan sumber daya manusia, dan mengakibatkan makin tertinggalnya masyarakat di lapisan bawah.

Bias keempat adalah anggapan bahwa teknologi yang diperkenalkan dari atas selalu jauh lebih ampuh daripada teknologi yang berasal dari masyarakat itu sendiri. Anggapan demikian dapat menyebabkan pendekatan pembangunan yang, di satu pihak, terlalu memaksa dan menyamaratakan teknologi tertentu untuk seluruh kawasan pembangunan di tanah air yang sangat luas dan beragam tahap perkembangannya ini. Di lain pihak, pendekatan pembangunan terlalu mengabaikan potensi teknologi tradisional yang dengan sedikit penyempurnaan dan pembaharuan mungkin lebih efisien dan lebih efektif untuk dimanfaatkan dibandingkan dengan teknologi impor.

Bias kelima adalah anggapan bahwa lembaga-lembaga yang telah berkembang di kalangan rakyat cenderung tidak efisien dan kurang efektif bahkan menghambat proses pembangunan. Anggapan ini membuat lembaga-lembaga masyarakat di lapisan bawah itu kurang dimanfaatkan dan kurang ada ikhtiar untuk memperbaharui, memperkuat serta memberdayakannya. Bahkan justru terdapat kecenderungan untuk memperkenalkan lembaga-lembaga baru yang asing dan tidak selalu sejalan dengan nilai dan norma masyarakat.

Bias keenam adalah bahwa masyarakat di lapisan bawah tidak tahu apa yang diperlukannya atau bagaimana memperbaiki nasibnya. Oleh karena itu, mereka harus dituntun dan diberi petunjuk dan tidak perlu dilibatkan dalam perencanaan meskipun yang menyangkut dirinya sendiri. Ini tercermin pada keraguan sementara kalangan, apakah tepat masyarakat miskin dipersilahkan memilih sendiri bagaimana memanfaatkan dana bantuan yang diperolehnya. Akibat dari anggapan ini banyak proyek-proyek pembangunan yang ditujukan untuk rakyat, tetapi salah alamat, tidak memecahkan masalah, dan bahkan merugikan rakyat. Bias ini melihat masyarakat sebagai objek dan bukan subjek pembangunan.

Bias ketujuh berkaitan dengan di atas, adalah bahwa orang miskin adalah miskin karena bodoh dan malas. Dengan demikian, cara menanganinya haruslah bersifat paternalistik seperti memperlakukan orang bodoh dan malas, dan bukan dengan memberi kepercayaan. Dengan anggapan demikian masalah kemiskinan dipandang lebih sebagai usaha sosial (*charity*) dan bukan usaha penguatan ekonomi.

Bias kedelapan adalah ukuran efisiensi pembangunan yang salah diterapkan, misalnya ICOR, diartikan bahwa investasi harus selalu diarahkan pada yang segera menghasilkan bagi pertumbuhan. Padahal upaya pemberdayaan masyarakat, akan menghasilkan pertumbuhan, bahkan merupakan sumber pertumbuhan yang lebih lestari (*sustainable*), tetapi umumnya dalam kerangka waktu (*time frame*) yang lebih panjang. Anggapan yang demikian beranjak dari konsep pembangunan yang sangat bersifat teknis dan tidak memahami sisi-sisi sosial budaya dari pembangunan dan potensi yang ada pada rakyat sebagai kekuatan pembangunan.

Bias kesembilan adalah anggapan bahwa sektor pertanian dan perdesaan adalah sektor tradisional, kurang produktif, dan memiliki masa investasi yang panjang, karena itu kurang menarik untuk melakukan investasi modal besar-besaran di sektor itu. Berkaitan dengan itu, bermitra dengan petani dan usaha-usaha kecil di sektor pertanian dan perdesaan dipandang tidak menguntungkan dan memiliki risiko tinggi. Anggapan ini juga telah mengakibatkan prasangka dan menghambat upaya untuk secara sungguh-sungguh membangun usaha pertanian dan usaha kecil di perdesaan.

Bias kesepuluh berkaitan dengan di atas, adalah ketidakseimbangan dalam akses kepada sumber dana. Kecenderungan menabung pada rakyat, yang cukup tinggi di Indonesia seperti tercermin pada perbandingan tabungan masyarakat dengan PDB (di atas 30%, termasuk salah satu tingkat tertinggi di dunia), acapkali terasa tidak terimbangi dengan kebijaksanaan investasi melalui sektor perbankan yang lebih terpusat pada investasi besar, dan sebagian cukup besar di antaranya untuk investasi di sektor properti yang bersifat sangat spekulatif. Kegiatan investasi makin cenderung terpusat di perkotaan, di sektor industri yang justru banyak disubsidi dan diproteksi, yang akibatnya juga mendorong urbanisasi. Pengalaman Taiwan (dan Jepang sebelumnya) menunjukkan bahwa investasi di wilayah perdesaan dapat meningkatkan pertumbuhan dan sekaligus pemerataan yang menyebabkan ekonominya menjadi kukuh.

VII. Strategi Pemberdayaan Masyarakat Dalam Rangka pengembangan Ekonomi Rakyat

Guna memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional diupayakan untuk mendorong percepatan perubahan struktural (*structural adjustment* atau *structural transformation*). Transformasi struktural ini meliputi proses perubahan dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern, dari ekonomi lemah ke ekonomi yang tangguh, dari ekonomi subsisten ke ekonomi pasar, dari ketergantungan kepada kemandirian. Perubahan struktural serupa ini mensyaratkan langkah-langkah mendasar yang meliputi pengalokasian sumber daya, penguatan kelembagaan, serta pemberdayaan sumber daya manusia.

Sebelum membahas strategi utama pemberdayaan masyarakat serta dengan memperhatikan berbagai pandangan termasuk bias-bias terhadap konsep pemberdayaan itu, beberapa langkah strategis harus ditempuh untuk mengembangkan ekonomi rakyat melalui pemberdayaannya.

Pertama, peningkatan akses ke dalam aset produksi (*productive assets*). Bagi masyarakat petani yang masih dominan dalam ekonomi rakyat, modal produktif yang utama adalah tanah. Karena itu kebijaksanaan pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah sangat penting dalam melindungi dan memajukan ekonomi rakyat ini. Pemilikan tanah yang makin mengecil (marginalisasi) harus dicegah. Persoalan ini tidak mudah, karena menyangkut budaya dan hukum waris. Namun, dalam rangka proses modernisasi budaya masyarakat, kebiasaan untuk membagi tanah semakin kecil sebagai warisan harus dihentikan. Untuk dapat melakukan hal itu memang harus ada alternatif, antara lain berupa pemanfaatan lahan secara lebih efisien (misalnya *mixed farming*, *mixed landuses*), penciptaan lapangan kerja perdesaan di luar pertanian (agroindustri dan jasa), program transmigrasi dan sebagainya. Dalam rangka ini upaya untuk memelihara dan meningkatkan produktivitas (dan dengan demikian nilai aset) lahan harus ditingkatkan, misalnya dengan pengairan, pemupukan, diversifikasi usaha tani, atau pemilihan jenis budi daya (untuk memperoleh nilai komersial yang tinggi). Di samping itu akses masyarakat kepada lingkungan hidup yang sehat yang tidak tercemar akan mengurangi beban dan menambah produktivitas masyarakat.

Masalah yang paling mendasar dalam rangka transformasi struktural ini ternyata adalah akses ke dalam dana. Tersedianya kredit yang memadai dapat menciptakan pembentukan modal bagi usaha rakyat sehingga dapat meningkatkan produksi dan pendapatan, serta menciptakan surplus yang dapat digunakan untuk membayar kembali kreditnya dan melakukan pemupukan modal. Permasalahannya adalah adanya prasyarat perbankan yang membuat masyarakat lapisan bawah umumnya dinilai tidak *bankable*. Keadaan ini menyebabkan terbatasnya interaksi antara lembaga keuangan yang melayani pemberian kredit dengan masyarakat kecil yang memerlukan kredit.

Akhirnya, modal makin banyak terkonsentrasi pada sektor modern, khususnya pada usaha besar, yang berakibat makin lebarnya jurang kesenjangan. Karena itu, langkah yang amat mendasar yang harus ditempuh adalah membuka akses ekonomi rakyat ke dalam modal. Untuk itu memang diperlukan pendekatan yang berbeda dengan cara-cara perbankan konvensional.

Akses ke dalam modal harus diartikan sebagai keterjangkauan, yang memiliki dua sisi: *pertama*, ada pada saat diperlukan, dan *kedua*, dalam jangkauan kemampuan untuk memanfaatkannya. Dengan demikian, persyaratan teknis perbankan seperti yang biasa digunakan di sektor modern, tidak dapat diterapkan di sini, paling tidak pada tahap awal. Misalnya, penilaian pemberian kredit tidak harus berdasarkan agunan, tetapi berdasarkan prospek kegiatan usaha. Demikian pula penentuan tingkat suku bunga harus memperhatikan kondisi ekonomi rakyat yang senyatanya, dan menguntungkan usaha ekonomi rakyat.

Secara mendasar dan sesuai dengan tujuan membangun kemandirian masyarakat perdesaan, yang merupakan bagian terbesar ekonomi rakyat, membangun lembaga pendanaan perdesaan, yang dimiliki, dikelola, dan hasilnya dinikmati oleh rakyat sendiri, amatlah strategis sifatnya. Inilah sebenarnya tujuan utama bantuan modal kerja, yaitu menanamkan prinsip monetisasi di perdesaan. Monetisasi merupakan dasar pemupukan modal, dan pemupukan modal adalah landasan dalam perubahan struktural yang tumbuh dan berkembang. Modal usaha tersebut adalah hibah kepada masyarakat, yang dipinjamkan kepada anggota masyarakat, dengan biaya atau bunga, sebesar yang ditentukan masyarakat sendiri dengan cara yang sesuai dengan tradisi dan budaya setempat. Kelompok masyarakat yang mengelola modal usaha ini diharapkan dapat berkembang menjadi lembaga dana di perdesaan.

Tidak kurang penting pula adalah akses ke dalam teknologi. Kita tidak berbicara tentang teknologi tinggi yang rumit, tetapi teknologi sederhana yang aplikasinya dapat meningkatkan produktivitas atau keterjaminan produksi dan segera memberi hasil berupa peningkatan pendapatan. Misalnya, pengetahuan mengenai penetasan telur itik, pemeliharaan ikan di kolam kecil, menanam sayur di lahan kering, atau pengaturan dan pengelolaan sumber air.

Kedua, memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat. Sebagai produsen dan penjual, posisi dan kekuatan rakyat dalam perekonomian sangatlah lemah. Mereka adalah *price taker* karena jumlahnya yang sangat banyak dengan pangsa pasar masing-masing yang sangat kecil. Lebih jauh lagi, dalam operasinya mereka biasanya menghadapi kekuatan usaha besar yang melalui persaingan tak seimbang akan mengambil keuntungan yang lebih besar. Akibatnya, tidak ada insentif untuk meningkatkan mutu, karena keuntungan dari peningkatan mutu justru akan ditarik oleh usaha besar. Karenanya, kualitas dan tingkat keterampilan rendah menjadi karakteristik pula dari ekonomi rakyat. Selain itu, khusus untuk yang bergerak di sektor pertanian bahan makanan umumnya penawaran rakyat hampir inelastis sempurna. Mereka tidak dapat menambah atau mengurangi persediaan secara cepat dengan naik atau turunnya harga. Terlebih lagi sifat produknya umumnya tidak tahan lama. Untuk memperbaiki keadaan ini, kualitas produk harus ditingkatkan. Untuk itu pertama-tama rakyat harus dibantu dengan prasarana dan sarana perhubungan yang akan memperlancar pemasaran produknya.

Selain itu, rakyat harus pula diorganisasikan untuk bersama-sama memasarkan hasil produksinya sehingga sedikit banyak memperkuat posisinya. Wadah koperasi amat cocok untuk kegiatan ini, meskipun tidak harus satu-satunya. Unsur penting lainnya adalah informasi pasar, mengenai kecenderungan permintaan di pasar domestik maupun pasar internasional, harga, kualitas, standar, dan sebagainya sehingga produksi rakyat sejalan dengan permintaan pasar. Ini tentunya pemerintah, tetapi juga tugas dunia usaha untuk turut membantu.

Tugas pemerintah yang amat penting adalah pengelolaan ekonomi makro yang menunjang bagi ekonomi rakyat. Stabilitas ekonomi amat penting bagi ekonomi rakyat. Karena yang pertama-tama dirugikan jika terjadi gejolak adalah rakyat. Kebijakan harga, baik yang secara langsung dikuasai pemerintah atau secara tidak langsung, juga harus

diarahkan untuk meningkatkan ekonomi rakyat. Upaya untuk memelihara nilai tukar sektor pertanian, misalnya, amatlah penting. Selanjutnya kelancaran distribusi arus barang dan jasa pada umumnya amat penting pula bagi ekonomi rakyat di lapisan paling bawah, yang umumnya tidak banyak mempunyai pilihan. Ini dapat didukung dengan pengembangan infrastruktur perdesaan.

Untuk meningkatkan dan menggerakkan kegiatan ekonomi masyarakat, bantuan pembangunan dari pemerintah berupa dana, prasarana dan sarana tersebut diberikan langsung kepada penduduk miskin. Penduduk miskin dibina dan diarahkan untuk membentuk kelompok masyarakat sasaran (pokmas) dengan bimbingan yang dilakukan oleh pendamping. Pendamping diutamakan berasal dari aparat desa setempat, tokoh masyarakat ataupun anggota masyarakat setempat yang telah lebih mampu dan lebih maju.

Aparat pemerintah daerah merupakan pihak yang paling mengetahui masalah yang dihadapi oleh masyarakatnya. Dengan demikian, pembinaan dan koordinasi penanggulangan kemiskinan sejauh mungkin didelegasikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Pendelegasian kewenangan ini bukan hanya proses administrasi, tetapi juga menunjukkan suatu proses pembangunan yang dilaksanakan di daerah, oleh daerah sendiri, dan hasilnya ditujukan untuk kesejahteraan rakyat di daerah. Pelaksanaan pembangunan ini berkaitan dengan peningkatan kemampuan seluruh aparatur pemerintah di daerah dan penyiapan masyarakat. Secara ringkas, pemberian wewenang kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dikaitkan dengan unsur penting, yaitu (1) kemantapan kelembagaan, (2) ketersediaan sumber daya manusia yang memadai, khususnya aparatur pemerintah daerah, serta (3) potensi ekonomi daerah untuk menggali sumber pendapatannya sendiri.

Strategi pembangunan yang bertumpu pada pemihakan dan pemberdayaan dipahami sebagai suatu **proses transformasi** dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat di daerah. Perubahan struktural yang diharapkan adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu kalau yang menghasilkan harus menikmati. Begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan.

Dengan demikian, strategi utama pemberdayaan masyarakat yang perlu dilakukan secara simultan adalah:

1. Pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*), meliputi:
 - a. Pembentukan iklim demokrasi dan partisipasi secara umum di tingkat nasional sampai desa, sampai menjadi nilai yang inheren pada setiap tindakan dalam program pemberdayaan masyarakat; demokrasi memungkinkan pelebaran makna permasalahan dari lapisan bawah kepada elite masyarakat;
 - b. Desentralisasi dan kemandirian dalam pengambilan keputusan agar masalah dan penyelesaiannya memiliki akar empiris yang kuat; hal ini meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam upaya pemecahan masalah pembangunan;
 - c. Peningkatan kemampuan pemerintah pusat dan daerah dalam melayani kebutuhan penduduk miskin dan marjinal;
 - d. Keberlanjutan program atau proyek dengan memfasilitasi gerakan masyarakat dalam memelihara maupun meningkatkan hasil program dan proyek tersebut;
 - e. Penyediaan fasilitator untuk menggerakkan kehidupan kelompok dan masyarakat lokal, serta memberi pengetahuan manajerial; fasilitator juga berfungsi sebagai mediator untuk memungkinkan komunikasi yang setara dari penduduk miskin dan marjinal kepada pihak lainnya sehingga akses kepada penduduk miskin terbuka lebar;
2. Perluasan kesempatan (*promoting opportunity*), meliputi:

- a. Penyusunan kebijakan publik dalam bidang ekonomi, politik, sosial, dan budaya dialokasikan kepada lapisan miskin dan marjinal;
 - b. Pembangunan prasarana dan sarana fisik di bidang transportasi, komunikasi, perumahan, kesehatan, terutama untuk daerah-daerah tertinggal; pembangunan fisik diarahkan untuk meningkatkan dan mempercepat perolehan dampak kepada perkembangan ekonomi wilayah;
 - c. Pemberian akses kepada lembaga pendidikan, lembaga ekonomi, lembaga sosial, lembaga politik, lembaga budaya, terutama kepada keluarga miskin dan golongan perempuan; dengan demikian lapisan bawah dan kelompok marjinal memiliki modal untuk bersaing dalam kehidupan modern;
3. Pengembangan perlindungan sosial (*enhancing social security*), meliputi:
- a. Pemberian legalitas kepada properti penduduk miskin agar bisa digunakan sebagai modal kerja dan perolehan kredit mikro/kecil;
 - b. Pembentukan atau penguatan kelompok atau organisasi secara modern agar penduduk miskin dapat memanfaatkan akses ekonomi, politik, sosial dan budaya bagi peningkatan ketahanan sosial dan kesejahteraan masyarakat;
 - c. Pembangunan jaringan kerjasama antara individu, lembaga/kelompok swadaya masyarakat, lembaga pemerintahan, dan lembaga ekonomi; jaringan berguna untuk memperluas batas kemampuan individu atau kelompok, serta sebagai pertahanan dari krisis yang mungkin menghadang secara mendadak;

IX. P e n u t u p

Sebagai penutup, secara umum dalam rangka pembangunan dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat, penyempurnaan mekanisme pembangunan perlu dilakukan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. *Pertama*, penajaman sasaran pembangunan dengan pengertian bahwa investasi pemerintah melalui bantuan dana, prasarana dan sarana benar-benar mencapai kelompok sasaran yang paling memerlukan sehingga meningkatkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat secara berkesinambungan. *Kedua*, kelancaran dan kecepatan dalam penyaluran dana serta pembangunan prasarana dan sarana sehingga dapat segera digunakan sepenuhnya oleh kelompok masyarakat tepat jumlah dan tepat waktu sesuai dengan jangka waktu yang disediakan. *Ketiga*, membangun kesiapan masyarakat dalam menerima dan mendayagunakan dana, prasarana, dan sarana. *Keempat*, masyarakat harus diberi kepercayaan untuk memilih kegiatan usahanya dan diberi bimbingan berupa pendampingan supaya berhasil. Misalnya, dalam rangka pembangunan prasarana di perdesaan, harus juga sejauh mungkin dilaksanakan oleh masyarakat, sekurang-kurangnya masyarakat ikut serta di dalamnya. *Kelima*, kemampuan masyarakat bersama aparat untuk meningkatkan nilai tambah dari investasi tersebut dan menciptakan akumulasi modal. *Keenam*, kelengkapan pencatatan sebagai dasar pengendalian dan penyusunan informasi dasar yang lengkap, operasional dan bermanfaat bagi evaluasi dan penyempurnaan program yang akan datang.

Karena pembangunan di tingkat perdesaan dan pemberdayaan masyarakat menyangkut kegiatan banyak sektor, maka koordinasi amat penting untuk menyatukan berbagai upaya agar menghasilkan sinergi, serta untuk menghindari tumpang tindih sehingga dapat dijamin efisiensi dalam upaya mencapai hasil yang optimal.

Demikianlah pokok-pokok pikiran mengenai pemberdayaan masyarakat sebagai sebuah konsep pembangunan yang berakar pada rakyat dan bertujuan memampukan dan memandirikan masyarakat. Sebagai pendekatan yang relatif baru, pandangan-pandangan di atas masih banyak kekurangannya dan jelas perlu terus disempurnakan dan diperkuat baik dengan kajian-kajian empiris maupun teoretis.

Namun, sebagai bahan awal kiranya bermanfaat dan dapat menggugah serta merangsang para pelajar dan pemikir berbagai disiplin ilmu-ilmu sosial untuk mengembangkannya lebih lanjut, dan bagi para praktisi sebagai bahan referensi.

Daftar Pustaka

- Agpalo, Remigio, E., *Modernization, Development, and Civilization: Reflections on the Prospects of Political Systems in the First, Second and third Worlds* dalam Kenneth E. Bauzon (ed), *Development and Democratization in the Third World: Myths, Hopes and Realities*; Washington: Crane Russak, 1992.
- Anonim, *Panduan Program Inpres Desa Tertinggal*; Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional - Departemen Dalam Negeri, 1994.
- , *Pembinaan Program dan Pendampingan Pokmas IDT*; Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional - Departemen Dalam Negeri, 1995.
- , *Kaji Tindak Program Inpres Desa Tertinggal Tahun Pertama*; Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 1995.
- Arndt, Heinz W., *Economic Development: The History of An Idea*; Chicago: The University of Chicago Press, 1987.
- Azis, Iwan Jaya. *Kesenjangan Antara Ekonomi Makro dan Gejala Mikro: Keterbatasan Ilmu Ekonomi?* Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta, 29 Februari 1996.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2003) "Kebijakan Strategis Pemberdayaan Masyarakat"
- Badan Pusat Statistik. 1999. Laporan Sosial Indonesia 1998: Kemiskinan, Pengangguran dan Setengah Pengangguran. BPS. Jakarta.
- Baran, P.A., *The Political Economy of Growth*; New York: Monthly Review Press, 1957.
- Bauzon, Kenneth E (ed), *Development and Democratization in the Third World: Myths, Hopes and Realities*; Washington: Crane Russak, 1992.
- Becker, Gary S., *Human Capital: A Theoretical Approach and Empirical Analysis with Special Reference to Education*; New York: Columbia University Press, 1964.
- Beebe, James. "Basic Concepts and Techniques of Rapid Appraisal". *Human Organization*, vol. 54, No. 1, Spring 1995.
- Brautigam, Deborah. "Reducing Poverty: Lesson from Taiwan". Uner Kirdar dan Leonard Silk (eds.), *People: From Impoverishment to Empowerment*. New York: New York University Press, 1995.
- Brown, Donald. "Poverty-Growth Dichotomy". Uner Kirdar dan Leonard Silk (eds.), *People: From Impoverishment to Empowerment*. New York: New York University Press, 1995.
- Buchori, Mochtar. "Pengantar". Walter Fernandes dan Rajesh Tandon (eds.) *Riset Partisipatoris-Riset Pembebasan*. Penyunting: Wardaya dan Hardiman. Gramedia Pustaka Umum, 1993.
- Cariola, C. dan Sunkel O., *Un Siglo de Historia Economica de Chile, 1830-1930*; Madrid: Ediciones Cultura Hispanica, juga dalam R. Cortez Conde and S.J. Hunt (eds) *The Latin American Economies: Growth and the export sector, 1880-1930*; New York: Holmes and Meier, 1982.
- Catanese, J.A. and J.C. Snyder. *Pengantar Perencanaan Kota*. Penyunting: Sussongko. Penerbit Erlangga. Jakarta, 1986.

- Chambers, Robert. Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts? Uner Kirdar dan Leonard Silk (eds.), *People: From Impoverishment to Empowerment*. New York: New York University Press, 1995.
- , "Shortcut Methods in Social Information Gathering for Rural Development Projects". *Proceedings of the 1985 International Conference on Rapid Rural Appraisal*. Khon Kaen University: Rural Systems Research and Farming Systems Research Project, 1987.
- Cheetham, RJ dan RK Peters. 1997. "Pengurangan Kemiskinan Selama Pemerintahan Orde Baru", dalam F. Husken. M Rutten, J-P Dirkse, eds. *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di Bawah Orde Baru*. Grasindo dan KITLV. Jakarta.
- Chenery, Hollis B. *et al*, *Redistribution with Growth*; New York: Oxford University Press, 1974.
- , dan Moshe Syrquin, *Patterns of Development, 1950-1970*; New York: Oxford University Press, 1975.
- Dasgupta, Partha, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*; New York: Oxford University Press, 1993.
- Davidoff, Paul. "Advocacy and Pluralism in Planning". *Journal of the American Institute of Planners*, 1965.
- Domar, E.D., *Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment* dalam *Econometrica*, 1946.
- Dos Santos, T. dan H. Bernstein (ed), *The Crisis of Development Theory and the Problems of Dependency in Latin America: Underdevelopment and Development*; Harmondsworth: Penguin, 1969.
- Frank, Andre G., *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil*; New York, London: *Monthly Review Press*, 1967.
- Friedman, John, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell, 1992.
- Goulet, Denis, *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*; New York: Atheneum, 1977.
- Harrod, R.F., *An Essay in the Dynamic Theory*, Economic Journal; London: Macmillan, 1948.
- Kartasasmita, Ginandjar, *Ekonomi Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*; Jakarta: CIDES, 1995.
- , *Pembangunan Menuju Bangsa yang Maju dan Mandiri: Sebuah Tinjauan Mengenai Berbagai Paradigma, Problematika, dan Peran Birokrasi dalam Pembangunan*; Pidato Penerimaan Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa Dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 15 April 1995.
- , *Pemberdayaan Masyarakat: Sebuah Tinjauan Administrasi*; Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Administrasi Pemangungan Universitas Brawijaya; Malang, 27 Mei 1995.
- , *Administrasi Pembangunan*; Bahan Kuliah Bagian I; Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya; Malang, 1995.
- Kendrick, John W., *The Formation and Stocks of Total Capital*; New York: Columbia University Press, 1976.
- Keynes, John M., *The General Theory of Employment, Interest, and Money*; Harcourt: Brace and World, 1936.

- Khan, A.M. dan Krisnawati Suryanata. *A Review of Participatory Reseach Techniques for National Resources Management*. The Ford Foundation: Southeast Asia Regional Office. Jakarta, 1994.
- Kirdar, Uner dan Leonard Silk (eds.), *People: From Impoverishment to Empowerment*. New York: New York University Press, 1995.
- Korten, David C, *People Centered Development* ; West Harford: Kumarian Press, 1984.
- , *People Centerd Delopment: Alternative for a World Crisis* dalam Kenneth E. Bauzon (ed), *Development and Democratisation in the Third World: Myths, Hopes and Realities*; Washington: Crane Russak, 1992.
- Lewis, W.A. *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*; Manchester: The Manchester School, 1954.
- Malthus, Thomas R, *Essay on the Principal of Population as its Affects*; Future Improvement of Society, 1798.
- Montgomery, John D, *Bureaucrats and People: Grassroot Participation in Third World Development*; Baltimore: The John Hopkins University Press, 1988.
- Nurkse, Ragnar, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*; New York: Oxford University Press, 1953.
- Otubusin, Paul O., *Exploitation, Unequal Exchange and Dependency: A Dialectical Development* ; New York: Peter Lang, 1992.
- Ranis, Gustav. "Reducing Poverty: Horizontal Flows Instead of Trickle Down". Uner Kirdar dan Leonard Silk (eds.), *People: From Impoverishment to Empowerment*. New York: New York University Press, 1995.
- Ricardo, David, *On The Principles of Political: Economy and Taxation*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1917.
- Romer, Paul, *Endogenous Technological Change* dalam *Journal of Political Economy*, 1990.
- Rondinelli, Dennis A., *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*; New York: Routledge, 1993. Rostow, W.W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*; Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- Rubin, Irene S, *Budgeting: Theory, Concept, Methods and Issues* dalam Jack Rabin (ed), *Handbook of Public Budgeting* ; New York: Marcell Decker, Inc; 1992.
- Sajogyo et al., *Program IDT: Penelitian Data Dasar Sosial Ekonomi Masyarakat Desa Tertinggal Sulawesi Tengah, Maluku, Irian Jaya (Ringkasan Eksekutif)*; Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional - Yayasan Agro Ekonomika, 1995.
- Seers, Dudley, *The Meaning of Development*; bagian dari *The Meaning of Development*; dalam *International Development Review*, Vol 11 no 4, 1969.
- , *New Approaches Suggested by The Columbia Employment Programme*, dalam *International Labour Review*, 1970.
- Seligson, Mitchell A dan John T. Passe-Smith, *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Inequality*; Boulder: Lynne Rienner Publisher, Inc., 1993.
- Smith, Adam, *An Inquiry into The Nature and Causes of The Wealth of Nations.*; New York: Modern Library, 1776.

- Solow, Robert M, *Technical Change and the Aggregate Production Function* dalam *Review of Economics and Statistics*, August 1957.
- Streeten, Paul. *et al, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries.*: New York: Oxford University Press, 1981.
- Tavares, M.C. dan Serra, J., *Mas allá del estanciamiento*, dalam J. Serra, *Desarrollo Latinoamericano: Ensayos Criticos*; Mexico: Fondo de Cultura Economico, 1974.
- Todaro, Michael P, *Economic Development Report in the Third World* ; New York: Oxford University Press, 1985.
- Ul Haq, Mahbub, *et al, Human Development Report 1985* ;New York: Oxford University Press, 1985.
- , *Reflections of Human Development* ; New York: Oxford University Press, 1995.
- UNDP, *Human Development Report 1990* ; New York: Oxford University Press 1990.
- , *Human Development Report 1995* : New York: Oxford University Press 1995.