

**POWER DAN EMPOWERMENT:
Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat**

**Oleh:
Ginandjar Kartasasmita
Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas**

**Pidato Kebudayaan Disampaikan Pada Peringatan Hari Jadi ke-28
Pusat Kesenian Jakarta-Taman Ismail Marzuki
Jakarta, 19 November 1996**

Pendahuluan

Ketika saya menerima undangan dari Dewan Kesenian Jakarta (DKJ) untuk memberikan pidato kebudayaan sehubungan dengan ulang tahunnya yang ke-28 pada tanggal 10 November 1996 yang lalu, reaksi saya adalah "saya sambut dengan gembira". Mengapa? Karena saya diminta untuk berbicara tentang inti pembangunan bangsa ini. Di samping itu, meskipun bukan pertama kali saya berbicara secara eksplisit tentang dimensi budaya dalam pembangunan nasional, ini adalah kesempatan yang istimewa. Sebagai seorang bukan budayawan saya diminta berbicara tentang kebudayaan oleh DKJ, sebuah lembaga yang berprestise di bidang kebudayaan. Ini adalah suatu kehormatan.

Saya diberi kebebasan untuk memilih topik. Dengan sendirinya hal ini memudahkan saya dan memberi tambahan kegairahan, karena kesempatan ini dapat saya gunakan untuk membahas sebuah tema yang menarik perhatian saya dan yang sekarang juga sedang menjadi perhatian masyarakat intelektual, yakni masalah pemberdayaan atau *empowerment* masyarakat. Dalam waktu yang sangat terbatas ini saya akan membuat ulasan yang ringkas, baik mengenai kerangka teoretisnya maupun bagaimana kita akan menjadikannya sebagai salah satu strategi pokok dalam pembangunan nasional dan sekaligus melihatnya dari sudut pandang kebudayaan.

Mengapa Pemberdayaan?

Setelah Perang Dunia Kedua, dan lahirnya negara-negara baru dan terbentuknya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dunia mencurahkan perhatian kepada upaya untuk memajukan negara-negara yang proses perkembangannya tertinggal, yang umumnya adalah negara-negara yang baru merdeka. Dunia yang dimaksud di sini adalah negara-negara maju, yang baik secara sendiri-sendiri (*bilateral*) maupun bersama-sama (*multilateral*, antara lain melalui badan-badan PBB) mengembangkan program-program untuk membantu pembangunan negara-negara berkembang.¹

Konsep-konsep pembangunan di Dunia Ketiga (Dunia Pertama adalah kelompok negara barat dan Dunia Kedua adalah kelompok negara komunis) berkembang menurut paham ekonomi politik yang garis besarnya dapat dibagi dua, yaitu yang mengikuti strategi ekonomi pasar dan strategi ekonomi sosialis. Dalam kenyataannya, pada awalnya meskipun tidak berada dalam kubu komunis, negara berperan besar dalam perekonomian dan pembangunan negara-negara berkembang. Hal itu dapat dimengerti karena institusi-institusi lain belumlah terlalu berkembang.²

Dalam masa itu, para pakar dan dunia akademis ditantang untuk membuat konsep-konsep bagi strategi pembangunan di Dunia Ketiga. Konsep-konsep ini kemudian diterapkan melalui paket bantuan pembangunan, melalui para ahli asing yang membantu perencanaan (dan tidak jarang pula

dalam pelaksanaan) program-program pembangunan negara berkembang, serta melalui para ahli dan profesional dari negara-negara berkembang itu sendiri yang pendidikannya bersumber dan atau diilhami oleh pemikiran kalangan para pakar di negara maju.

Untuk singkatnya, konsep yang paling dominan pada dua dasawarsa pertama setelah Perang Dunia Kedua adalah pemikiran-pemikiran yang bersandar pada konsep pertumbuhan sebagai kekuatan utama yang dapat menghasilkan kesejahteraan bagi masyarakat. Intinya adalah bahwa pembangunan dipandang sebagai proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan riil per kapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya. Proses inilah yang disebut pertumbuhan, dan salah satu ukurannya yang penting adalah pendapatan per kapita.

Berdasarkan pandangan tersebut, penanaman modal dan penerapan teknologi modern diharapkan akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi, menyerap angkatan kerja dari sektor subsisten ke lapangan kerja modern atas dasar upah, dan dengan sendirinya akan menghilangkan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan. Pola yang ditempuh adalah proses industrialisasi, sebagaimana yang dialami negara-negara maju yang telah menghasilkan peningkatan taraf hidup yang cepat dan telah menghilangkan kemiskinan di sektor subsisten.

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

Dunia juga makin menyadari akan adanya bahaya kerusakan alam yang dapat mengganggu kelanjutan kehidupan manusia di muka bumi ini akibat pembangunan yang memberikan tekanan yang berlebihan kepada pertumbuhan.

Dengan pengalaman-pengalaman tersebut, telah dikembangkan berbagai alternatif terhadap konsep pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pertumbuhan. Pertumbuhan ekonomi diyakini tetap diperlukan, tetapi disadari bahwa pertumbuhan ekonomi bukanlah satu-satunya kriteria dan juga tidak selalu harus yang paling utama. Ia harus serasi dengan pembangunan sosial yang fokusnya adalah pada manusia dan kualitas serta kesinambungan kehidupannya.

Semua konsep pembangunan pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia. Namun, kesejahteraan tersebut ingin dicapai dengan membangun harkat dan sesuai dengan martabat kemanusiaan. Karena, pada dasarnya manusia berkeinginan untuk membangun kehidupan dan meningkatkannya dengan berlandaskan pada kemampuannya dan dengan mengembangkan potensi yang dimilikinya. Berdasarkan pandangan itulah, kita di Indonesia mengembangkan konsep pembangunan yang bertumpu pada manusia dan berakarakan kerakyatan.

Pembangunan yang berorientasi kerakyatan dan berbagai kebijaksanaan yang berpihak pada kepentingan rakyat, tidak berarti akan menghambat upaya mempertahankan atau meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan hanya akan sinambung dalam jangka panjang jika sumber utamanya berasal dari rakyat sendiri, baik itu berupa produktivitas rakyat maupun sumber daya yang berkembang melalui penguatan ekonomi rakyat.

Dalam kerangka pikir itulah dikembangkan konsep pemberdayaan masyarakat sebagai sebuah strategi untuk membangun kesejahteraan sebagai upaya yang berkesinambungan dan

berkeadilan. Konsep ini bukan sebuah retorika, karena ada kerangka teoretisnya dan telah dipraktekkan, termasuk di negara kita.

Pemberdayaan, berasal dari bahasa Inggris, *empowerment*. Untuk sampai kepada pengertian mengenai *empowerment*, ada baiknya meskipun secara singkat, dibahas terlebih dahulu sebab sampai berkembangnya konsep *empowerment*. Konsep ini digunakan sebagai alternatif terhadap konsep-konsep pembangunan yang selama ini dianggap tidak berhasil memberikan jawaban yang memuaskan terhadap masalah-masalah besar pembangunan, khususnya masalah *kekuasaan (power)* dan *ketimpangan (inequity)*.

Mengenai Power

Power dapat diartikan sebagai kekuasaan (seperti dalam *executive power*), atau kekuatan (seperti *pushing power*), atau daya (seperti *horse power*). Selanjutnya saya akan tetap menggunakan kata *power* yang dapat diartikan seperti disebutkan di atas, tergantung dari konteksnya, kecuali pada saat di mana secara jelas yang dimaksud adalah salah satu diantaranya.

Mengenai hakekat *power* itu sendiri banyak sekali pandangan yang satu sama lain bukan saja tidak sejalan, tetapi bahkan bertentangan. John Kenneth Galbraith (1985), misalnya, menyatakan ada tiga macam *power*, yaitu *condign*, *compensatory*, dan *conditional power*. Dalam *condign power* ada elemen paksaan dan hukuman. Artinya jika kehendak yang memiliki *power* tidak diikuti, ada konsekuensi yang tidak menyenangkan bagi yang tidak memilikinya. *Compensatory power* menunjukkan bahwa *power* diperoleh karena ada imbalannya, misalnya majikan terhadap buruhnya. *Conditional power*, timbul karena kesadaran dan adanya pemahaman bahwa kepatuhan terhadap kekuasaan itu adalah jalan yang terbaik.

Akan tetapi Talcott Parsons (dalam Giddens, 1995) tidak mengenal adanya *condign* atau *coercive power*. Bagi Parsons, *power* adalah sebuah alat sirkulasi (*circulating medium*) dalam subsistem politik dari sistem suatu masyarakat atau negara, seperti halnya uang pada sub sistem ekonominya. Oleh karena itu, *power* menurut Parsons adalah kemampuan bersama untuk memenuhi kinerja kewajiban yang mengikat (*binding obligation*) oleh satuan-satuan dalam sistem organisasi kolektif saat kewajiban-kewajiban itu disahkan dengan merujuk pada tujuan-tujuan kolektif yang terkandung dalam organisasi itu.³

Kata kunci di sini adalah *binding obligation*, yakni keadaan dimana yang berkuasa dan mereka terhadap mana *power* itu diterapkan, adalah pihak-pihak yang terlibat dan sepakat memberikan legitimasi yang menghasilkan *power* itu. Dengan demikian *power* di sini diartikan sebagai mandat untuk melaksanakan sesuatu yang dikehendaki atau menguntungkan bagi mereka yang terkena penggunaan *power* itu, disertai kewenangan untuk mewujudkannya. Legitimasi dengan demikian teramat mendasar dalam konsep *power* dari Parsons ini.

Parsons juga menolak konsep *power* dari Max Weber, yang banyak dianut sampai saat ini, yakni bahwa *power* adalah kemungkinan untuk memaksakan kehendak seseorang terhadap perilaku orang lain.⁴ Parsons menganggap bahwa pandangan itu adalah sebagai suatu "zero sum game" di mana *power* merupakan suatu yang mengecualikan atau "mutually exclusive", sehingga yang memegang *power* senantiasa memperoleh keuntungan, dan yang terkena senantiasa akan dirugikan. Parsons berpendapat, dengan teorinya, bahwa semua pihak akan diuntungkan karena dengan pelaksanaan *power*, yang terkena *power* pun akan diuntungkan, selama ia absah (*legitimate*). Artinya, tercipta dengan kesadaran dan kesepakatan dari semua pihak yang terkait.

Setelah membahas mengenai berbagai aspek dari hakekat *power* sebagai kekuasaan, marilah kita mengamati Michael Parenti (dalam Green ed, 1994) yang menggarisbawahi bahwa distribusi desiderata sosial yang tidak merata adalah karena ketimpangan dalam distribusi *power*

dalam masyarakat.⁵ *Desiderata* sosial ini adalah kemakmuran yang dapat dihasilkan oleh masyarakat melalui berbagai kegiatan produktifnya, baik yang dapat diukur (*tangible*) maupun yang tidak dapat diukur (*intangible*).⁶

Keadaan itu diperberat dengan kenyataan bahwa mereka yang memiliki kekuasaan itu, tidak akan cenderung untuk secara sukarela membaginya. Seperti dikatakan oleh Galbraith, acapkali tujuan *power* adalah memiliki *power* itu sendiri, bahkan, Galbraith mengutip William Hazlitt yang mengatakan kecintaan kepada *power* adalah kecintaan pada diri sendiri.⁷

Power itu sendiri sesungguhnya adalah "bebas nilai". Ia tidak harus sesuatu yang benar atau salah, baik atau buruk. Nilai itu tumbuh pada bagaimana proses pembentukan atau akumulasinya terjadi, apakah dengan kesadaran, kesepakatan, atau paksaan. Nilai itu juga tumbuh pada saat *power* itu digunakan. Apakah untuk kepentingan dan menguntungkan masyarakat banyak, yaitu yang terkena oleh pelaksanaan *power* itu, atau akan merugikannya. Jadi di sini etika dan moral berfungsi penting. Namun yang jelas, tidak mungkin masyarakat (modern) dapat berfungsi tanpa *power* dan tanpa adanya suatu struktur *power*, dalam arti kekuasaan yang memiliki kekuatan. Galbraith secara tegas mengungkapkan esensinya yaitu bahwa pelaksanaan *power* dan kepatuhan sementara warga pada kemauan warga yang lain, tidak dapat dihindarkan dalam sebuah masyarakat modern.⁸

Saya selanjutnya ingin kembali mengutip Parenti yang menyatakan karena ketiadaan akses pada sumber-sumber *power*, sementara golongan masyarakat akan secara kronis mengalami kekurangan bagian dari *desiderata* sosial.⁹ Kelompok masyarakat yang memiliki kekuatan paling sedikit, akan paling sedikit pula menikmati bukan saja hanya hasil kerja masyarakat secara keseluruhan, melainkan juga hasil usahanya sendiri. Hal yang terakhir ini tercermin dalam proses marginalisasi, proses pemiskinan, karena secara absolut atau relatif aset produktif yang dimilikinya makin berkurang.¹⁰ Keadaan itu terjadi oleh karena yang memiliki kekuatan atau akses kepada sumber kekuatan atau *power resources*, lebih mudah dalam memperluas akses ke sumber kekuatan lain.¹¹

Apa yang dimaksud dengan *power resources*? Jika dirinci akan cukup banyak sumber yang dapat menghasilkan *power*, yaitu kekayaan, pendidikan, status sosial, legitimasi sosial, penguasaan atas informasi dan pengetahuan, keterampilan, kekuatan fisik dan sebagainya. Di bidang ekonomi kemampuan untuk memperoleh akses dan menguasai aset produktif, seperti modal, lahan, teknologi dan sebagainya merupakan sumber kekuatan. Di bidang politik keabsahan karena kekuasaan formal menjadi juga sumber kekuatan. Banyaknya pengikut juga akan memberi kekuatan. Di bidang sosial, taraf pengetahuan dan pendidikan bahkan juga kesehatan fisik, dapat merupakan unsur yang menjadi sumber kekuatan.

Dengan pemahaman mengenai hakekat *power* seperti itu, maka tidak ada jalan lain bahwa untuk memajukan secara nyata mereka yang tertinggal, yang berada di lapisan yang paling bawah dalam suatu kondisi ketimpangan, adalah dengan membangkitkan keberdayaan mereka, sehingga mereka pun memiliki bagian dari *power*, yang memungkinkan mereka memperbaiki kehidupannya di atas kekuatannya sendiri. Inilah konsep *empowerment* atau pemberdayaan.

Empowerment atau pemberdayaan

Kata *power* dalam *empowerment* diartikan "daya" sehingga *empowerment* diartikan sebagai pemberdayaan. Daya dalam arti kekuatan yang berasal dari dalam, tetapi dapat diperkuat dengan unsur-unsur penguatan yang diserap dari luar. Ia merupakan sebuah konsep untuk memotong lingkaran setan yang menghubungkan *power* dengan pembagian kesejahteraan. Keadaan keterbelakangan seperti diutarakan di atas terjadi disebabkan oleh ketidakseimbangan dalam pemilikan atau akses pada sumber-sumber *power*. Proses historis yang panjang menyebabkan terjadinya *power disenfranchisement* atau *dispowerment*, yakni peniadaan

power pada sebagian besar masyarakat. Akibatnya, maka lapisan masyarakat tidak memiliki akses yang memadai terhadap aset produktif yang umumnya dikuasai oleh mereka yang "memiliki *power*". Pada gilirannya keterbelakangan secara ekonomi mengakibatkan mereka makin jauh dari kekuasaan. Begitulah lingkaran itu berputar terus.

Oleh karena itu pemberdayaan bertujuan dua arah. *Pertama*, melepaskan belenggu kemiskinan dan keterbelakangan. *Kedua*, memperkuat posisi lapisan masyarakat dalam struktur kekuasaan. Kedua-duanya harus ditempuh, dan menjadi sasaran dari upaya pemberdayaan.

The Commission on Global Government (Mandela, 1995) menyatakan bahwa pemberdayaan tergantung pada kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, karena kemiskinan mencerminkan ketiadaan pilihan bagi seseorang. Kepastian ekonomi adalah esensial agar masyarakat mempunyai kemandirian dan kemampuan untuk menguasai *power*.¹²

Dengan berbagai pandangan itu dikembangkan pendekatan pemberdayaan dalam pembangunan masyarakat.

Dasar pandangannya 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.

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*" seperti dikatakan oleh Robert Chamber (1995).

Konsep ini lebih luas dari pada 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 John Friedman (1992) disebut pembangunan alternatif atau *alternative development*, yang menghendaki demokrasi yang melekat, pertumbuhan ekonomi yang tepat, keseimbangan gender, dan keadilan antargenerasi.¹³

Konsep ini tidak mempertentangkan pertumbuhan dengan pemerataan, karena seperti dikatakan oleh Donald Brown (1995), keduanya tidak harus diasumsikan sebagai tidak serasi (*incompatible*) atau bersifat antitesis (*antithetical*). Konsep ini mencoba melepaskan diri dari perangkat "*zero-sum game*" dan "*trade off*" la 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 Uner Kirdar dan Leonard Silk (1995), bahwa pola pertumbuhan sama pentingnya dengan laju pertumbuhan itu sendiri.¹⁴ Yang dicari, adalah seperti dikatakannya Gustav Ranis (1995) pertumbuhan yang tepat (*the right kind of growth*), yakni bukan yang vertikal menghasilkan "tetesan ke bawah", seperti yang terbukti tidak berhasil, melainkan yang bersifat horisontal, yakni yang berbasis luas, menciptakan kesempatan kerja, dan tidak terkotak-kotak.¹⁵

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 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 memotivasi 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. Penguatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya. 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.

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

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 dikembangkan berbagai pendekatan. Pertama-tama upaya pemberdayaan masyarakat 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. Karena dasarnya adalah kepercayaan kepada rakyat, maka 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 mengenali kemampuan serta kebutuhan mereka. Selain itu sekaligus meningkatkan kemampuan masyarakat dengan pengalaman dalam merancang, melaksanakan, mengelola dan mempertanggungjawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya. Selanjutnya harus menggunakan pendekatan kelompok karena secara sendiri-sendiri warga masyarakat yang kurang berdaya sulit untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya. Karena organisasi adalah satu sumber *power* yang penting, maka untuk *empowerment*, pengorganisasian masyarakat ini menjadi penting sekali.¹⁶ Pendekatan kelompok juga adalah paling efektif, dan dilihat dari penggunaan sumber daya juga lebih efisien. Sungguh penting pula adalah adanya pendampingan. Penduduk miskin pada umumnya mempunyai keterbatasan dalam mengembangkan dirinya. Oleh karena itu, diperlukan pendamping untuk membimbing mereka dalam upaya memperbaiki kesejahteraannya. Pendampingan ini dalam konsep pemberdayaan sangat esensial, dan fungsinya adalah menyertai proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok masyarakat sebagai fasilitator, komunikator, ataupun dinamisator, serta membantu mencari cara pemecahan masalah yang tidak dapat dilakukan oleh masyarakat itu sendiri.

Konsep pemberdayaan masyarakat seperti diuraikan di atas, adalah sebuah konsep yang relatif baru. Ia bertolak belakang dengan konsep pembangunan yang berorientasi kepada "proyek". Artinya, peran birokrasi yang besar, dan seringkali juga dijalankan sebagai program pemerintah untuk membantu masyarakat miskin, tetapi masyarakat itu sendiri tidak terlibat di dalamnya. Ia bertentangan dengan konsep pembangunan yang paternalistik di mana birokrasi berfungsi sebagai tangan yang memberi (*patronizing hands*).

Empowerment dan Civil Society

Banyak kalangan melihat, antara lain Friedman, eratnya keterkaitan antara *empowerment* dan *civil society*. *Civil society* itu sendiri adalah konsep lama, yang berkembang pada sekitar abad ke-18. Para pemikir masa itu merujuk kepada *civil society*, sebagai *domain*-nya individu

yang bebas dihadapkan (*counterposed*) pada negara (*the state*). Ia kemudian muncul kembali dipenghujung abad ke-20, sebagai ungkapan ketidakpuasan terhadap, kekuasaan negara yang dianggap makin atau terlalu besar. Ia juga dianggap sebagai reaksi terhadap kekuatan pasar dari para pelakunya yang memegang kekuasaan ekonomi secara sangat tidak proporsional.

Civil society, seperti dikatakan oleh Adam Seligman (1992), juga merupakan sintesis dari pandangan-pandangan mengenai *private* dan *public goods* serta *individual* dan *social desiderata*. *Civil society* diartikan sebagai mewakili kepentingan, keinginan, dan aspirasi masyarakat yang pluralis, dan oleh karena itu akan tercermin dalam berbagai bentuk organisasi masyarakat di luar sistem pemerintahan. Di bidang ekonomi, misalnya kamar-kamar dagang, serikat sekerja, koperasi; di bidang sosial, seperti organisasi-organisasi amal, organisasi keagamaan, wanita, pemuda, profesi, dan cendekiawan. Sebagian pendapat menyebut organisasi-organisasi tersebut sebagai organisasi non pemerintah atau NGO, yang sekarang telah dipandang sebagai memiliki peran yang penting untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Empowerment dalam literatur seringkali dikaitkan dengan pengakuan atas peran organisasi-organisasi itu dan peningkatan perannya dalam membantu masyarakat yang hanya dengan dayanya sendiri tidak mampu mengatasi masalahnya.

Di bidang ekonomi, sudah jelas, misalnya, peran pendampingan seperti telah diuraikan di atas dan pengorganisasian dalam kelompok-kelompok ekonomi, seperti koperasi. Di bidang politik, misalnya, upaya untuk mencerahkan hak-hak sosial dan politik golongan yang tertindas (kulit berwarna di AS misalnya). Dalam perkembangannya hal ini dikenal dengan apa yang disebut tindakan afirmatif atau "*affirmative action*".

Di Indonesia, peran organisasi-organisasi masyarakat, juga telah berkembang. Memang masih harus dicari aturan main yang jelas sehingga kegiatan mereka sungguh-sungguh memperkuat daya rakyat tanpa menjadi destruktif bagi kepentingan rakyat sendiri. Selain diperlukan jaminan bahwa organisasi-organisasi itu dapat leluasa menjalankan fungsinya, harus juga ada jaminan bahwa kegiatannya adalah murni untuk masyarakat, dan bukan hanya sebagai selubung untuk perjuangan politik, apalagi yang terkait dengan kepentingan asing. Dengan demikian, tujuan pemberdayaan menjadi rancu, karena sudah berupaya menggunakan kekuatan pemaksaan (*pressure*) untuk kepentingan politik yang belum tentu menjadi kepentingannya rakyat. Kalau sudah perjuangan politik, berarti sasarannya adalah kekuasaan politik, maka ia harus memasuki arena politik.

Bukan hanya di Indonesia saja, di negara lain termasuk di banyak negara maju sekalipun gagasan *civil society* belumlah terkristalisasi dan belum mengambil bentuk yang jelas serta mapan. Dalam rangka pembangunan bangsa secara bertahap kita pun akan dan harus merumuskan formatnya yang mantap, sesuai dengan falsafah politik kita yaitu Pancasila.

Pemberdayaan sebagai konsep budaya

Seperti, saya harapkan, telah tampak pada uraian di atas pemberdayaan adalah bukan hanya konsep ekonomi, atau hanya konsep politik. Pemberdayaan adalah konsep yang menyeluruh atau holistik. Ia menyangkut nilai-nilai dalam masyarakat. Rakyat miskin atau yang berada pada posisi belum termanfaatkan secara penuh potensinya melalui pemberdayaan diharapkan akan meningkat bukan hanya ekonominya, melainkan 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.

Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada program-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, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara sinambung. Memberdayakan dapat dikatakan sebagai membangun *power* atau daya menurut pengertian Anthony Giddens, yaitu "*transformative capacity of human action: the capability of human beings to intervene in a series of events so as to alter their course*".

Oleh karena pemberdayaan menyangkut perubahan bukan hanya kemampuan, melainkan juga sikap, maka pemberdayaan adalah sebuah konsep kebudayaan. Menurut pandangan itu maka pemberdayaan masyarakat tidak hanya akan menghasilkan emansipasi ekonomi dan politik masyarakat di lapisan bawah, tetapi juga akan menjadi wahana transformasi budaya.

Melalui pemberdayaan, masyarakat akan memiliki keyakinan yang lebih besar akan kemampuan dirinya. Ia tidak lagi harus menyerah kepada nasib, bahwa kemiskinan adalah bukan takdir yang tidak dapat diatasi.

Pemberdayaan masyarakat akan membawa masyarakat ke dalam zaman baru memasuki kehidupan modern. Ia akan meninggalkan kebiasaan dan nilai-nilai lama (nilai-nilai tradisional) yang tidak relevan dan menghambat kemajuan kehidupannya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, disiplin, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok upaya pemberdayaan ini. Pemberdayaan masyarakat membuka pintu pada proses akulturasi, yaitu perpaduan nilai-nilai baru dengan nilai-nilai lama yang menggambarkan jati diri. Nilai lama yang relevan dapat tetap dipertahankan, karena diyakini tidak perlu mengganggu proses modernisasi yang berlangsung dalam dirinya.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu warga masyarakat, melainkan juga pranata-pranatanya. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peran masyarakat di dalamnya.

Melalui proses budaya itu pula keberdayaan masyarakat akan diperkuat dan diperkaya, dan dengan demikian akan makin kuat pula aksesnya kepada sumber *power*. Melalui proses spiral itu, maka akan tercipta masyarakat yang berkeadilan, karena konstelasi kekuasaan sudah dibangun di atas landasan pemerataan.

Penutup

Demikianlah, sebuah uraian mengenai *empowerment* atau pemberdayaan sebagai konsep pembangunan, yang mencoba memecahkan masalah pembangunan untuk menghasilkan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan dan berkesinambungan.

Pemberdayaan bukanlah hanya konsep pembangunan ekonomi, melainkan juga konsep sosial, budaya, dan politik. Pemberdayaan masyarakat menyangkut bukan hanya kesejahteraan dalam ukuran material, tetapi juga berkenaan dengan harkat dan martabat kemanusiaan dan dambaan setiap orang untuk menentukan apa yang terbaik bagi dirinya. Kemajuan dan kemandirian, sebagai sasaran-sasaran utama pembangunan, bukan hanya ukuran kemampuan ekonomi melainkan juga menunjukkan sikap seseorang atau suatu masyarakat. Dan kalau sudah masalah sikap maka ia adalah masalah budaya. Oleh karena itu, konsep pembangunan kita sebenarnya menetapkan perilaku ekonomi sebagai perilaku sosial budaya yang harus didasari oleh kebudayaan kita.

Salah satu upaya penting dalam strategi pemberdayaan, adalah pendidikan, dan melalui pendidikan pengembangan dan penyerapan ilmu pengetahuan. Akan tetapi, ini tentunya adalah persoalan lain lagi, yang memerlukan pembahasan tersendiri. Dengan catatan ini saya ingin mengakhiri pembahasan kita pada pagi hari ini.

Catatan

- 1 Upaya membantu itu, dilatarbelakangi berbagai pertimbangan. Antara lain (1) karena rasa tanggung jawab atau rasa bersalah, disebabkan oleh kenyataan bahwa keterbelakangan di negara-negara berkembang adalah akibat penjajahan; (2) karena perilaku kedermawanan (*charity*) untuk membantu mereka yang tidak beruntung (terutama organisasi-organisasi sosial); (3) karena kepentingan ekonomi negara maju sendiri, yang melihat negara berkembang sebagai (a) sumber bahan baku, (b) pasar dan potensi pasar untuk produknya; dan (4) karena pertimbangan politik, yang dipengaruhi oleh konflik ideologi antara kubu Barat dan kubu Komunis; dalam hal ini bantuan untuk pembangunan adalah alat untuk (a) menarik negara berkembang ke dalam kubu masing-masing, atau minimal (b) mencegah ikut ke dalam kubu lawan.
- 2 Di lingkungan negara yang termasuk kelompok komunis dan atau sangat dipengaruhi oleh paham ekonomi Marxist, perkembangan ekonomi jelas menuju kepada sistem ekonomi sosial dengan dominasi negara yang mutlak. Di negara-negara yang mengikuti paham Barat (kapitalis liberal), berkembang sistem ekonomi dengan spektrum yang bervariasi dari dominasi negara yang kuat sampai yang minimal. Negara yang sistem politiknya mengikuti demokrasi Barat juga menjalankan sistem ekonomi negara yang berperan kuat sebagai contoh India.
- 3 *"generalized capacity, to serve the performance of binding obligations by units in a system of collective organization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals"*.
- 4 *"The possibility of imposing one's will upon the behaviour of other persons"*.
- 5 Parenti mengatakannya sebagai *"the unequal distribution of social desiderata under modern capitalism is due largely to the unequal distribution of power resources in a society where power rather than need is the determinant of who gets what. The conditions of powerlessness and want tend to reinforce each other and those most in need are most likely to have their claims neglected or suppressed"*.
- 6 Parenti merincinya sebagai *"..... material comfort: financial security; adequate and safe diet; clean natural environment; good health and good medical care; sanitary living conditions; opportunities for recreation, learning, self development, and self-esteem; autonomy of choice in personal affairs; opportunities for participation in social affairs; gratifying relationships; meaningful and useful work; freedom from exploitative and degrading labor; and other such tangible and intangible live values....."*
- 7 Galbraith mengatakan *"The purpose of power is the exercise of power itself"*. William Hazlitt mengatakan *"The love of power is the love of our selves"*.
- 8 Galbraith merincinya sebagai *"The exercise of power, the submission of some to the will of other, is inevitable in modern society; nothing whatever is accomplished without it. It is a subject to be approached with a skeptical mind but not with one that has a fixation of evil. Power can be socially malign; it is also socially essential"*.
- 9 *"Lacking accessibility to power resources, certain classes of people will chronically gain a deficient share of the social desiderata"*.
- 10 Paradoks ketidakadilan ini dikemukakan oleh Parenti sebagai *"Those with the greatest needs are thus least capable of satisfying those needs"*. Parenti mengutip juga Ralph Miliband yang mengatakan *"people who, generally, get least of what there is to get, and who work the hardest for it"*.
- 11 Seperti dikatakan Parenti *"The possession of one power resources often creates opportunities to gain access to other resources"*.
- 12 *"Empowerment depends on people's ability to provide for themselves, for poverty translates into a lack of options for the individual. Economic security is essential if people are to have the autonomy and means to exercise power"*.
- 13 *"inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity"*.
- 14 *"The pattern of growth is just as important as the rate of growth"*.
- 15 *(broadly based, employment intensive, and not compartmentalized)*.

- 16 Di atas telah dibahas berbagai sumber kekuatan atau power. Galbraith meringkasnya dalam tiga kategori yaitu kepribadian (*personality*), kepemilikan (*property*) dan organisasi. Dalam masyarakat modern, organisasi adalah sumber power yang paling utama.