

# DESENTRALISASI DAN KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Hj. Pratiwi Nurhascaryani  
Fakultas Politik Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri  
Email: pratiwinurhascaryani@rocketmail.com

## ABSTRACT

*Community empowerment is one of the functions of government. The function is carried out by the government at every level. In the context of regional governance in Indonesia, the function of empowerment becomes a concurrent governmental matter. Decentralization which places the region as the owner of the right to organize and manage its household affairs has an obligation to empower its people, both in the social, economic, political and cultural context. The success of autonomy is indicated by several factors, some of which are the ability of local governments in improving the welfare of their people through various policies of empowerment. In relation to decentralization, the form of community empowerment is a policy that is more pro-local interests, even at a certain level of protection policy so that the community can develop all the ability to obtain their welfare.*

*Keywords: decentralization, Policies, community empowerment*

## ABSTRAK

Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Fungsi tersebut dilakukan oleh pemerintah pada setiap levelnya. Dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, fungsi pemberdayaan menjadi urusan pemerintahan yang sifatnya konkurent. Desentralisasi yang menempatkan daerah sebagai pemilik hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya memiliki kewajiban untuk memberdayakan rakyatnya, baik dalam konteks sosial, ekonomi, politik dan budaya. Keberhasilan otonomi diindikasikan oleh beberapa faktor, beberapa diantaranya kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui berbagai kebijakan pemberdayaan. Berkaitan dengan desentralisasi maka wujud pemberdayaan masyarakat adalah adanya kebijakan yang lebih berpihak pada kepentingan masyarakat di daerah, bahkan pada tataran tertentu kebijakan yang bersifat proteksi sehingga masyarakat dapat mengembangkan seluruh kemampuan untuk memperoleh kesejahteraannya.

**Kata Kunci:** Desentralisasi, Kebijakan, Pemberdayaan Masyarakat

## PENDAHULUAN

Akhir-akhir ini Pemberdayaan merupakan konsep yang sering didengungkan. Konsep tersebut lahir dari adanya keinginan melakukan perbaikan. Perbaikan yang dimaksud tidak semata-mata menyangkut hal yang sifatnya bangunan fisik tapi lebih

menekankan hal yang sifatnya *software*. Dalam lapangan ilmu pemerintahan, pemberdayaan merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Berkaitan dengan itu, pemberdayaan ataupun peningkatan kapasitas tidak hanya ditujukan pada sisi yang diperintah tapi juga menyentuh pada sisi pemerintah. Pada kerangka berpikir yang sama maka kebijakan yang mengatur tentang distribusi kekuasaan yang sifatnya vertical (hubungan pusat dan daerah) mengandung unsur pemberdayaan bagi pemerintah daerah.

Seiring dengan besarnya peranan pemerintah dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, maka harapan masyarakat masyarakatpun semakin besar. Harapan ini harus segera dijawab dan diwujudkan oleh pemerintah, agar hubungan pemerintahan bisa tetap terjalin. Terkait dengan itu, penyiapan sumber daya aparat yang profesional adalah suatu yang tak terhindarkan dan menjadi suatu keharusan. Hal ini disebabkan rakyat mendambakan hadirnya sebuah pemerintahan yang lebih tinggi kualitasnya, lebih mampu mengemban fungsi pemerintahan. Melalui harapan dan optimalisasi fungsi pemerintahan itu, rakyat bisa berharap semakin luasnya rasa keadilan, semakin tingginya tingkat kemandirian mereka dalam mengembangkan diri dan menyelesaikan berbagai masalah, serta semakin membaiknya tingkat kesejahteraan mereka.

Semakin hari masyarakat makin menuntut aparat pemerintahan semakin menunjukkan kemampuan terbaiknya. Kita sering melihat masyarakat semakin kritis terhadap kebijakan pemerintah. Kemampuan tersebut tidak saja menunjuk pada kemampuan teknik dan pengetahuan semata, tetapi lebih dari itu adanya komitmen yang tinggi dan visi yang jelas akan peningkatan keberdayaan masyarakat. Keberdayaan masyarakat yang dimaksud dalam hal ini adalah keberdayaan dalam konteks sosial, ekonomi, politik, dan budaya.

Yang tidak kalah pentingnya dalam proses pemerintahan adalah keterlibatan masyarakat di dalam pembuatan kebijakan. Kehadiran masyarakat tidak saja dikarenakan kemampuan mereka untuk ikut serta membuat kebijakan tapi pada saat yang sama adanya keinginan dan komitmen pemerintah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Hal ini merupakan pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan tidak hanya dikaitkan dengan adanya berbagai proyek namun lebih dititikberatkan pada aksi yang bersifat simultan, komprehensif dan terus-menerus.

Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan Pemerintah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana yang menunjang. Kegiatan masyarakat dan kegiatan Pemerintah saling menunjang, saling mengisi, dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah dalam rangka mencapai tujuan pembangunan dan pemerintahan. Dalam konteks ini terlihat adanya hubungan pemerintahan, yaitu hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah.

### **Pemberdayaan Masyarakat sebagai Fungsi Pemerintahan**

Pemerintah merupakan gejala sosial yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial senantiasa akan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar bagi setiap manusia. Dalam memenuhi kebutuhan dasarnya, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain, sedangkan dalam memenuhi kebutuhan sekunder diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama. Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk berinteraksi, bekerjasama, dan menyelesaikan konflik antar sesama warga masyarakat.

Adanya kebutuhan dasar dan kebutuhan sekunder, maka terbentuk institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan anggota masyarakat. Untuk membentuk institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian di antara mereka, yang menurut Rosseau (1986:15) disebut dengan kontrak sosial (*social contract*).

Berdasarkan kontrak sosial inilah kemudian melahirkan sebuah kekuasaan yang disebut pemerintahan. Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Rasyid (2000:11) bahwa tujuan dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban agar masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar.

Jika memandang bahwa pemerintah, sebagai ‘agen perubahan’, maka ia dapat menerapkan kebijakan pemberdayaan masyarakat dengan tiga arah tujuan, yaitu *enabling, empowering, dan protecting*. *Enabling* maksudnya menciptakan suasana

atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang. Sedangkan *empowering*, bertujuan untuk memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh rakyat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, yakni dengan menampung berbagai masukan dan menyediakan prasarana dan sarana yang diperlukan. *Protecting*, artinya melindungi dan membela kepentingan masyarakat lemah.

Filosofis dibentuknya suatu pemerintahan agar terciptanya keamanan, masyarakat mudah untuk beraktivitas. Dengan demikian adanya suatu pemerintahan karena adanya komitmen antara pemerintah dengan yang diperintah, yang mana komitmen itu hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasakan bahwa pemerintahan itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan melayani rakyat, serta kesepakatan menjalankan instrumen hukum yang telah disepakati pemerintah dengan yang diperintah. Selanjutnya Rasyid (2007:13) menguraikan fungsi pemerintahan. Tiga fungsi pemerintahan itu meliputi fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pembangunan. Pelaksanaan fungsi pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat, mengingat kondisi masyarakat yang terus berkembang, membawa implikasi meningkatnya tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang semakin baik, dari segi kualitas maupun kuantitas, seiring dengan semakin kritis terhadap berbagai kebijakan pemerintah.

Sementara itu menurut Ndraha (2009:68) pemerintah mempunyai dua fungsi, pertama fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*) yakni sebagai *provider* jasa publik dan layanan civil termasuk layanan birokrasi, kedua, fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*) yakni sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program. Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat demi kepentingan masyarakat.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, jelas bagi kita bahwa pemerintah dan pemerintahan yang dipersonifikasi oleh aparat birokrasi menjalankan fungsi pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Ketiga fungsi itu menempatkan rakyat sebagai pihak yang penting untuk dilayani, diberdayakan dan dibangun.

## **Pemberdayaan Masyarakat dan Kebijakan pemberdayaan**

Pemberdayaan dipandang sebagai suatu konsep mengkaitkan antara kekuatan, kemampuan dengan peningkatan kesejahteraan. Keterbelakangan yang seringkali dialami oleh sebagian masyarakat disebabkan oleh ketidakseimbangan dalam pemilikan atau akses pada sumber-sumber kekuasaan dan sumber ekonomi. Proses historis yang panjang menyebabkan terjadinya *power disenfranchisement* atau *dispowerment*, yakni peniadaan kemampuan pada sebagian besar masyarakat. Akibatnya, lapisan masyarakat tersebut tidak memiliki akses yang memadai terhadap aset produktif yang umumnya dikuasai oleh mereka yang dekat dengan kekuasaan. Keadaan inilah yang pada gilirannya membuat mereka pada posisi terbelakang secara ekonomi, sosial, dan politik mengakibatkan mereka makin jauh dari kekuasaan. Begitulah lingkaran itu berputar terus.

Pemberdayaan bisa dimaknai sebagai segala usaha untuk membebaskan masyarakat dari belenggu keterbatasan yang menghasilkan suatu situasi di mana kesempatan-kesempatan ekonomis tertutup bagi mereka. Dalam banyak kasus, kemiskinan yang terjadi di masyarakat tidak bersifat alamiah semata, melainkan disebabkan berbagai factor, salahsatunya ialah faktor kebijakan.

Konsep lain menyatakan bahwa pemberdayaan mempunyai dua makna, yakni mengembangkan, memandirikan, menswadayakan dan memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan. Makna lainnya adalah melindungi, membela dan berpihak kepada yang lemah, untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan terjadinya eksploitasi terhadap yang lemah.

Salah satu indikator dari keberdayaan masyarakat adalah kemampuan dan kebebasan untuk membuat pilihan yang terbaik dalam menentukan atau memperbaiki kehidupannya. Konsep pemberdayaan merupakan hasil dari proses interaksi di tingkat ideologis dan praksis. Pada tingkat ideologis, pemberdayaan merupakan hasil interaksi antara konsep *top-down* dan *bottom-up*, antara *growth strategy* dan *people centered strategy*. Adanya hubungan *top-down* maupun *bottom up* menunjukkan bahwa didalam interaksi tersebut terkandung unsur hubungan pemerintahan.

Pendekatan pemberdayaan pada intinya memberikan tekanan pada otonomi pengambilan keputusan dari suatu kelompok masyarakat yang berlandaskan pada

sumberdaya pribadi, langsung (melalui partisipasi) demokratis dan pembelajaran sosial melalui pengalaman langsung. Konsep pemberdayaan masyarakat ini lebih luas hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Belakangan ini konsep tersebut 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 oleh Friedmann disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki *inclusive democracy, economic growth, gender equality* and *intergenerational equity* (Kartasamita, 1996).

Berbagai pandangan itu maka pemberdayaan bertujuan dua arah. *Pertama*, melepaskan masyarakat dari belenggu keterbelakangan, baik dalam konteks ekonomi, sosial, dan politik. *Kedua*, memperkuat posisi lapisan masyarakat dalam struktur kekuasaan. Kedua-duanya harus ditempuh, dan menjadi sasaran dari upaya pemberdayaan. 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 potensi yang dimilikinya melalui proses pemberdayaan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa selama ini banyak konsep pemberdayaan masyarakat yang berorientasi kepada "proyek". Artinya, peran birokrasi yang besar, dan seringkali juga dijalankan sebagai program pemerintah untuk membantu masyarakat, tetapi masyarakat itu sendiri tidak terlibat di dalamnya. pemberdayaan bertentangan dengan konsep pembangunan yang paternalistik di mana birokrasi berfungsi sebagai tangan yang memberi (*patronizing hands*).

Untuk itu, proses pemberdayaan dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi; dan *kedua*, kecenderungan sekunder, yaitu kecenderungan yang menekankan pada proses memberikan stimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Dua kecenderungan tersebut memberikan (pada titik ekstrem) seolah berseberangan, namun seringkali untuk mewujudkan kecenderungan primer harus melalui kecenderungan sekunder terlebih dahulu.

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 masyarakat. Dengan demikian, proses transformasi itu harus digerakkan oleh masyarakat sendiri.

Hal itu berarti pemberdayaan mendorong klien untuk menentukan sendiri apa yang harus ia lakukan dalam kaitan dengan upaya mengatasi permasalahan yang dihadapi sehingga mempunyai kesadaran dan kekuasaan penuh dalam membentuk hari depannya. Pendapat tersebut juga sejalan dengan batasan singkat Mubyarto dan Mochtar Mas'ood yang mengatakan bahwa pemberdayaan sebagai upaya memberi daya atau kekuatan.

Menurut Wasistiono (1998 : 46) pemberdayaan dapat dibedakan menjadi empat macam dilihat dari sasaran dan ruang lingkupnya, sebagai berikut :

- a. Pemberdayaan pada individu anggota organisasi atau anggota masyarakat;
- b. Pemberdayaan pada tim atau kelompok masyarakat;
- c. Pemberdayaan pada organisasi; dan
- d. Pemberdayaan pada masyarakat secara keseluruhan

Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada program-program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap yang dinikmati, harus dihasilkan atas usaha sendiri. hal itu berarti tujuan akhir dari pemberdayaan masyarakat adalah memandirikan masyarakat dan meningkatkan kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara konsisten. Memberdayakan dapat dikatakan sebagai membangun *power* atau daya, yang menurut pengertian 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*".

Tampak pada uraian di atas pemberdayaan bukan hanya konsep ekonomi, atau hanya konsep politik. Pemberdayaan adalah konsep yang menyeluruh atau holistik

yang 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.

Sementara itu jika ditinjau dari perspektif pelaksanaan kebijakan, pemberdayaan masyarakat dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik. Sebuah kebijakan publik sesungguhnya merupakan sebuah instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk melakukan perubahan ekonomi, sosial, maupun budaya pada masyarakat. Pada saat yang sama, pemberdayaan masyarakat yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan ataupun dampak yang diinginkan, untuk memenuhi kepentingan atau kebutuhan publik atau masyarakat.

Berkenaan dengan itu, pemahaman kebijakan pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dengan beberapa sudut pandang, antara lain, *Pertama*, perspektif "kebijakan *top down* dimana upaya pemberdayaan dilakukan secara hierarkis, berjenjang dari pusat sampai kedaerah, dari pucuk pimpinan sampai level organisasi yang terendah. Kebijakan ini memiliki kelebihan antara lain kecepatan, keseragaman dan memungkinkan kontrol yang ketat, waktu dan energi yang dikeluarkan dapat dilakukan secara efisien. Kebijakan ini dianggap sesuai bagi masyarakat dinegara-negara berkembang dimana pusat atau atasan dapat mendesakkan kehendaknya kepada masyarakat bawahannya berdasarkan sistem yang paternalistis. Masyarakat akan menerima saja kehendak atasan yang dianggap merupakan alternatif yang terbaik.

*Kedua*, perspektif kebijakan *bottom up* yang merupakan reaksi guna mengatasi eksese negatif dari kebijakan pertama. Kebijakan ini menyatakan bahwa dalam pembangunan masyarakat desa perlu adanya bimbingan secara sentral. Namun bimbingan ini hanya mungkin efektif bila ada organisasi masyarakat yang mampu menerima, menyerap, menterjemahkan dan mampu berbicara atas nama masyarakat. Hal itu berarti organisasi berada pada posisi mewakili pihak atas dan juga mewakili masyarakat. Kebijakan kedua ini memiliki kelebihan antara lain adanya peluang kebebasan masyarakat untuk menyampaikan pendapat, permintaan, tuntutan kepada atasan atau pemerintah yang disampaikan secara demokratis. Kelebihan lainnya adalah perwujudan permufakatan antara masyarakat dengan pemerintah karena



terjalinnya komunikasi secara timbal balik. Berdasarkan kedua perspektif tersebut di atas, disadari bahwa penyelesaian persoalan masyarakat tingkat bawah (*grass roots*) tak dapat diselesaikan dengan pendekatan atas - bawah saja (*top down*) tetapi juga membutuhkan pendekatan dari bawah keatas (*bottom up approach*)”.

### **Pemberdayaan Masyarakat pada Iklim Desentralisasi**

Indonesia sebagai Negara kesatuan melaksanakan distribusi kekuasaan. Distribusi kekuasaan tersebut ada yang bersifat vertikal ada pula yang sifatnya horizontal. Distribusi kekuasaan secara vertikal maka kekuasaan negara akan terbagi antara pemerintah pusat disatu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak. Pembagian kekuasaan secara vertikal tersebut dilaksanakan melalui kebijakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi dalam konteks negara kesatuan menempatkan kekuasaan yang terbagi lebih diarahkan pada penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang selanjutnya diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah.

Desentralisasi dalam pandangan Smith (1985:1) sebagai dua hal, yaitu pembalikan konsentrasi administrasi dari pusat ke daerah dan juga pemberian kewenangan secara politik. Desentralisasi dapat dilakukan pada unit-unit pemerintahan di bawah dengan landasan berpikir bahwa kewilayahan yang memiliki otonomi (cheema and Rondinelly, 1983). Desentralisasi dapat dilaksanakan jika pada saat yang sama diimbangi dengan tanggung jawab kontrol terhadap wilayah tertentu yang menjadi dasar pemberian kewenangan tersebut.

Desentralisasi memiliki beberapa tujuan, antara lain tujuan politik yaitu menciptakan terciptanya suprastruktur dan infrastruktur yang demokratis, tujuan administratifnya adalah pencapaian efektivitas, efisiensi dan equity (keadilan), sementara tujuan sosial ekonomi yang diemban oleh desentralisasi adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Aspek lain dari penyelenggaraan desentralisasi adalah perwujudan akuntabilitas dan transparansi kehidupan sektor publik. Desentralisasi dibutuhkan karena beberapa alasan, antara lain sebagai wujud pendidikan politik, latihan kepemimpinan politik, keinginan memelihara stabilitas politik, mencegah konsentrasi kekuatan politik di pusat, memperkuat akuntabilitas publik, dan meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat. (Smith, 1986).

Keberhasilan pelaksanaan Otonomi Daerah akan ditentukan oleh beberapa hal, antara lain **pertama** Semakin rendahnya tingkat ketergantungan (*degree of dependency*) Pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, tidak saja dalam perencanaan tetapi juga dalam penyediaan dana. Karena suatu rencana pembangunan hanya akan efektif kalau dibuat dan dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah; dan **Kedua** Kemampuan daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi mereka (*growth from inside*) dan faktor-luar yang secara langsung mempengaruhi laju pertumbuhan pembangunan daerah (*growth from outside*).

Disamping berbagai dampak positif yang dapat dirasakan oleh sebuah negara dalam pelaksanaan desentralisasi, maka keuntungan atasnya tidak hanya dirasakan oleh pemerintah pusat namun juga dalam rangka kepentingan masyarakat lokal. Diantara kepentingan daerah adalah terwujudnya persamaan politik (*political equality*), munculnya pemerintahan lokal yang bertanggung jawab (*local accountability*), dan responsivitas masyarakat setempat (*local responsiveness*) terhadap masalah-masalah obyektif di masyarakat tingkat lokal. Inti dari desentralisasi dalam wujud otonomi daerah diarahkan sebagai wahana untuk mewujudkan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan menuju masyarakat Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, dan berkeadilan.

Sesungguhnya tujuan utama reformasi pemerintahan daerah lewat kebijakan desentralisasi, adalah disatu pihak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis dan memahami kecenderungan global yang sangat dinamis. Di lain pihak dengan desentralisasi kewenangan pemerintah kepada daerah, kemampuan prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu, sehingga kapabilitas daerah dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Agar pemerintah daerah melaksanakan kewenangannya dengan bertanggung jawab, pemerintah pusat melakukan supervisi, mengawasi, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (Rasyid, 2002). Berdasarkan konteks yang sama, kebijakan pemerintahan daerah yang secara substansial bertujuan melakukan reformasi pemerintahan daerah diarahkan pada upaya mempercepat kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi pemerintahan, keadilan

keistimewaan kekhususannya; meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi daerah dan globalisasi. (Djohan,2008)

Dengan perspekti desentralisasi itu pula, pemerintah daerah mengembangkan manajemen partisipatif. Kewenangan pembuatan peraturan daerah, kebijakan ataupun keputusan harus didesentralisasikan kepada unit-unit lokal yang lebih menguasai masalah dan memahami aspirasi masyarakat. Birokrasi yang hierarkhis harus dapat menyerap aspirasi dan mememberdayakan masyarakat, dan model birokrasi pemerintah tidak lagi sentralistik, karena penyebab tidak adaptif dan inovatif. Birokrasi harus bersimbiosis dengan keinginan rakyat dan situasional dalam menghadapi perubahan dan dinamika serta kompleksnya kebutuhan masyarakat saat ini.

Keberhasilan menyangkut kepuasan masyarakat secara umum guna meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, selanjutnya akan membawa dampak terhadap meningkatnya semangat peran masyarakat. Birokrat diperlukan suatu kearifan dan kebijaksanaan serta keterbukaan dalam menyampaikan berbagai informasi pembangunan termasuk dalam formulasi peraturan daerah.

Pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan dan pengamalan demokrasi. Friedmann (1992:76) mengemukakan:

*The empowerment approach, which is fundamental to an alternative development, place the emphasize on autonomy in the decision making of territorially organized communities, local self-reliance (but not autarchy), direct (participatory) democracy and experiential social learning.*

Pendekatan pemberdayaan pada intinya memberikan tekanan pada otonomi pengambilan keputusan dari suatu kelompok masyarakat yang berlandaskan pada sumberdaya pribadi, langsung (melalui partisipasi) demokratis dan pembelajaran sosial melalui pengalaman langsung. Friedman dalam hal ini menegaskan bahwa pemberdayaan masyarakat tidak hanya sebatas ekonomi saja tetapi juga secara politis sehingga pada akhirnya masyarakat akan memiliki posisi tawar-menawar (*bargaining position*) baik untuk skala lokal maupun nasional. Sebagai titik fokus dari pemberdayaan ini adalah aspek lokalitas, sebab *civil society* akan merasa lebih siap diberdayakan lewat isu-isu lokal. Friedmann mengingatkan bahwa adalah sangat tidak realistis apabila kekuatan-kekuatan ekonomi dan struktur-struktur di luar *civil society*

diabaikan. Sedangkan proses pemberdayaan bisa dilakukan melalui individu maupun kelompok, namun pemberdayaan melalui kelompok mempunyai keunggulan yang lebih baik, karena mereka dapat saling memberikan masukan satu sama lainnya untuk memecahkan masalah yang dihadapinya.

Pemerintah mampu melakukan pemberdayaan masyarakat. Untuk itu dalam konteks menindaklanjuti pendekatan tersebut di atas, Wrihatnolo dan Riant Nugroho, (2007:37-39) mengatakan bahwa ada 5 (lima) alasan perlunya pemberdayaan masyarakat yang menurut hemat penulis diperankan oleh pemerintah dalam memberdayakan masyarakat, yaitu:

*Pertama*, demokratisasi pembangunan, yang dipercaya mampu menjawab tantangan pelibatan aktif setiap rakyat; *kedua*, penguatan peran organisasi kemasyarakatan lokal; *ketiga*, penguatan modal sosial; *keempat*, penguatan kapasitas birokrasi lokal. Konsep ini diyakini mampu meningkatkan fungsi pelayanan publik dan pemerintahan. Konsep pemberdayaan memaksa jajaran pemerintah daerah memberikan perhatian yang lebih besar kepada rakyatnya agar dapat memperoleh dan memenuhi kebutuhan hidupnya baik fisik maupun non fisik secara mudah; dan *kelima* mempercepat penanggulangan kemiskinan.

Kapabilitas yang dituntut dari pemerintah dalam konteks pemberdayaan masyarakat diantaranya Kapabilitas Ekstraktif, hal ini berarti pemerintah daerah memanfaatkan sumber daya pemerintahan yang dimilikinya untuk melaksanakan pemberdayaan masyarakat. Selanjutnya pemerintah melaksanakan kapabilitas Distributif. Melalui aplikasi kapabilitas ini, pemerintah daerah mendistribusikan sumber daya pemerintahan yang dimiliki tersebut di atas secara merata ke masyarakat. Demikian pula dengan pajak sebagai pemasukan negara dan daerah itu harus kembali didistribusikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Peran yang juga dibutuhkan dari Pemerintah Daerah adalah peran regulasi (pengaturan), baik terhadap individu maupun kelompok. Selanjutnya Kapabilitas Simbolik yang berarti menuntut Pemerintah Daerah untuk memiliki kemampuan dalam berkreasi dan secara selektif membuat kebijakan yang akan diterima oleh rakyat. Peran responsif dalam proses pemerintahan terdapat hubungan antara input dan output, output berupa kebijakan pemerintah sejauh mana dipengaruhi oleh

masukannya atau adanya partisipasi masyarakat sebagai inputnya akan menjadi ukuran kapabilitas responsif.

Selain menjalankan peran di atas, pada saat yang sama pemerintah menjadi fasilitator antara pihak masyarakat dengan lembaga keuangan, khususnya lembaga pengkreditan. Peran lembaga keuangan dalam pengembangannya adalah untuk; *pertama*, mempersiapkan terciptanya akses atau kesempatan bagi masyarakat dalam memperoleh bantuan. *Kedua*, mempersiapkan masyarakat lapisan bawah untuk dapat mendayagunakan bantuan tersebut sehingga dapat menjadi modal bagi kegiatan usaha. *Ketiga*, menanamkan pengertian bahwa bantuan yang diberikan harus dapat menciptakan akumulasi modal dari surplus yang diperoleh dari kegiatan sosial ekonomi.

Selain itu upaya pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan peningkatan permodalan yang didukung sepenuhnya dengan kegiatan pelatihan yang terintegrasi sejak dari kegiatan penghimpunan modal, penguasaan teknik produksi, pemasaran hasil dan pengelolaan keuntungan usaha.

Pemberian pelayanan permodalan berupa pinjaman harus dapat ditempatkan dalam kerangka yang benar yaitu sebagai suatu injeksi atau suntikan sementara yang harus mampu menciptakan modal bagi kegiatan ekonomi masyarakat. Proses ini harus diikuti dengan meningkatnya pendapatan yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraannya. Surplus ini yang kemudian harus menciptakan tabungan sebagai awal dari pemupukan modal sendiri yang mampu dihimpun oleh masyarakat penerima pinjaman tersebut.

Modal untuk usaha ini berupa bantuan yang diberikan kepada masyarakat yang diharapkan dapat berputar terus di kelompok masyarakat tersebut. Strategi untuk memandirikan masyarakat yang berjiwa koperasi adalah dengan membina, mempersiapkan, mengawasi, dan mendanai semua kegiatan yang dilakukan untuk menjadi besar dengan tetap berpedoman pada profesionalisme dan etika usaha.

Disinilah kehadiran pemerintah menjadi penting untuk memberikan fasilitasi antara masyarakat dengan lembaga keuangan seperti dunia perbankan dan lembaga perkreditan. Eksistensi itu bisa diaplikasikan melalui pemberian surat jaminan

maupun rekomendasi yang dapat dipergunakan oleh para pedagang tradisional untuk meminta dana bantuan ataupun kredit.

Agar pemanfaatan dana bergulir dapat lebih dioptimalkan penggunaannya untuk pengembangan masyarakat maka perlu dilakukan pembinaan oleh dinas atau instansi terkait. Dalam rangka masyarakat, ada tiga anasir penting yang seyogianya terlibat atau dilibatkan. Ketiga pihak itu antara lain masyarakat dan pemerintah daerah. Masyarakat patut mengorganisasi diri, bagusya dalam bentuk organisasi masyarakat ataupun lembaga swadaya masyarakat yang fungsinya untuk mengembangkan pengelolaan dan pelayanan kebutuhan masyarakat. Masyarakat selanjutnya dibina dengan tujuan masyarakat memiliki kemampuan dalam hal pengelolaan (manajemen), keuangan. Peran ini akan lebih mudah dijalankan oleh pemerintah daerah jika melibatkan pihak lain seperti swasta, perbankan, perguruan tinggi, dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

Melalui konteks itu, pemberdayaan terhadap masyarakat dapat pula dimaknai sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengembangkan, memandirikan, menswadayakan dan memperkuat posisi tawar menawar bagi masyarakat terhadap kekuatan-kekuatan diluar dirinya sendiri. Kekuatan diluar ini dapat diartikan kekuatan pemerintah, lembaga keuangan seperti dunia perbankan, lembaga swadaya masyarakat dan pasar modern. Pada sisi lain pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah adalah memberikan perlindungan, pembelaan dan keberpihakan agar masyarakat tidak terjebak pada terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan terjadinya eksploitasi terhadap yang lemah.

Melihat kondisi masyarakat yang seringkali 'kalah' dalam berbagai aspek, khususnya jika mereka diikutkan dalam konteks persaingan dengan sektor informal lainnya, maka pemerintah seyogianya melakukan upaya pemihakan dan perlindungan. Upaya pemihakan utamanya dilakukan dengan cara-cara menciptakan iklim yang kondusif untuk melakukan kegiatan sosial-ekonomi dan mencegah adanya dominasi dari pihak yang kuat terhadap yang lemah.

Upaya pemihakan kepada kelompok masyarakat berkemampuan lemah perlu dilakukan pada bidang-bidang kebutuhan dasar manusia, kebutuhan ekonomi, dan kebutuhan politik. Sementara itu, perlindungan dilakukan oleh pemerintah dalam

rangka menghindarkan kelompok lemah dari ketergantungan dan eksploitasi dari pihak-pihak yang kuat.

## **Penutup**

Desentralisasi dalam wujud otonomi daerah untuk kondisi Indonesia sesungguhnya bukan sebuah perkara yang mudah untuk dilaksanakan. Hal ini disebabkan kita berbagai masalah yang juga membutuhkan perhatian yang serius dari seluruh level pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Masalah-masalah itu antara lain tingginya angka pengangguran, tingkat kesehatan masyarakat yang rendah, rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi, dan tingginya masalah sosial. Disamping itu, aspek birokrasi turut menjadi masalah tersendiri. Adanya perubahan orientasi pembangunan nasional yang mengedepankan pemantapan otonomi daerah serta menyadari kondisi dan potensi masyarakat Indonesia yang heterogen maka strategi pemberdayaan masyarakat perlu dikedepankan sebagai media stimulan untuk mewujudkan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, pemberdayaan harus diarahkan pada upaya untuk memajukan harkat, martabat, kualitas, serta kesejahteraan segenap lapisan masyarakat. Dalam konteks itu berarti pemberdayaan tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup tetapi juga bertujuan untuk meningkatkan kemauan dan kemampuan manusia memperbaiki kehidupannya secara mandiri.

Proses otonomi daerah yang sedang berlangsung di Indonesia saat ini diyakini telah berada pada jalur yang tepat. Pada proses ini, dibutuhkan konsistensi dari pemerintah pusat untuk membimbing ke arah otonomi yang memberdayakan tersebut. Berbagai program pemberdayaan dengan mengarahkan pada penciptaan lingkungan lokal yang kondusif bagi keluarga miskin bersama komunitasnya dalam menolong diri sendiri. Dalam konteks pemberdayaan masyarakat, dibutuhkan pula perhatian dari setiap stakeholders agar efektivitas kegiatan dapat berjalan dengan baik. Efektif dalam pengertian tepat sasaran dalam arti mereka yang benar-benar berada dilapisan bawah. Berkaitan dengan itu pemberdayaan perlu melihat kemampuan sumber daya aparatur, Infrastruktur, dan kelembagaan dalam suatu sistem jaringan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku:

- Abimanyu, Anggito, Harsono, Edhie Purnawan, Revrisond Bawsir, dan Hani Handoko (ed). 1998. *Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Rakyat*. Yogyakarta: PAU-SE UGM bersama BPFE
- Dunn, N. William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (edisi kedua). Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Fahrudin, Adi. (editor) 2010. *Pemberdayaan Partisipasi dan penguatan kapasitas Masyarakat*. Bandung:Humaniora.
- Friedman John. 1992. *Empowerment; the politics of alternative development*. Cambridge Mass: Blacwell Publisher
- Hamdi, Muchlis. 2002. *Bunga Rampai Pemerintahan*, Jakarta: Yarsif Watampone
- Hikmat, Harry. 2006. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat* (edisi revisi) Bandung: Humaniora Utama
- Ife, Jim 1997, *Community Development: Creating Community Alternatives, Vision, Analysis and Practice*. Australia: Longman
- Ife, Jim dan Frank Tesoriero. Diterjemahkan oleh Sastrawan manullang, Nurul yakin, dan M. Nursyahid. (2008). *Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi. Community development* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Islamy, Irfan. 2003 (cet. Ke-13) *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Koeswara, E. 2001. *Otonomi daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Sembrani Aksara Nusantara.
- Korten, David C. 1988. Diterjemahkan oleh Setiawan Abadi, *Pembangunan berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Maass, Arthur, 1959. *Area and Power: A Theory of Local Government*. United States of America: Free Press, A. Corporations.
- Mardikanto, Totok. 2010. *Konsep-Konsep Pemberdayaan masyarakat*. Surakarta: Fakultas Pertanian UNS dengan UNS Press.
- Mariana, Dede. 2009. *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*. Bandung: KP2W
- Ndraha, Taliziduhu.2010. *Kybernologi dan Metodologi: Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Sirao Credentia Center
- Nurcholis Hanif. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (edisi revisi). Jakarta: PT. Grasindo
- Parsons Wayne. Diterjemahkan oleh Tri Wibowo Budi santoso. 2008. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana



- Prijono, S. Onny dan Pranarka, A.M.W.(penyunting) 1996. *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS
- Rasyid, M. Ryaas. 2007, *Makna Pemerintahan, tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta : Penerbit Mutiara sumber Widya
- Sedarmayanti. 1999. *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk menghadapi dinamika perubahan lingkungan. Ditinjau dari beberapa aspek esensial dan aktual*. Bandung: Mandar maju
- Slamet M. 2003. *Pemberdayaan masyarakat. Dalam membentuk pola perilaku manusia pemerintah*. Disunting oleh Ida Yustina dan adjad sudrajat. Bogor; IPB Press
- Smith C. Brian. 2012. Diterjemahkan oleh Tim MIPI. *Decentralization (The Territorial Dimension of The State)*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia MIPI 2012
- Suharto, Edi. 2009. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama
- Suhendra, K. 2006. *Peranan Birokrasi dalam Pemberdayaan masyarakat*. Bandung: Alfabeta
- Suparjan dan Hempri Suyatno. 2003. *Pengembangan Masyarakat dari Pembangunan sampai Pemberdayaan*. Yogyakarta: Aditya Media
- Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi) Bandung bekerjasama KP2W Lembaga Penelitian Unpad
- Wrihatnolo, Randy R. dan Riant Nugroho Dwidjowijoto. 2007. *Manajemen pemberdayaan Sebuah pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT Elex medio Komputindo