MAKALAH DAN RUMUSAN HASIL DISKUSI KELOMPOK D

Makalah Kelompok D

Kelompok D seminar nasional yang diselenggarakan oleh Forum Komunikasi Pembangunan Indonesia (FORKAPI) ini adalah kelompok yang secara khusus membahas subtema keempat seminar nasional, yaitu "Peran Pengambil Kebijakan dalam Pengembangan Masyarakat Berkelanjutan."

Jumlah makalah yang dipaparkan dalam kelompok D seminar nasional ini adalah sebanyak empat makalah. Penulis sekaligus pembicara dalam kelompok D ini adalah para pakar yang memiliki kompetensi terkiat dengan subtema kelompok D. Judul makalah dan penulis sekaligus pembicara dari kelompok D seminar nasional ini adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan Sosial dan Pengembangan Masyarakat: Perspektif Pekerjaan Sosial, ditulis dan disampaikan oleh Edy Suharto (Dosen dan Pembantu Ketua I Bidang Akademik, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung; Konsultan UNICEF; Plan Internasional Indonesia; dan Local Governance Initiative (LGI), Hungary).
2. Peranan Pengambil Kebijakan dan Pengembangan Masyarakat, ditulis dan disampaikan oleh Ibnu Hamad (Dosen Komunikasi Universitas Indonesia).
3. Strategi Meningkatkan Keberdayaan Keluarga Miskin Pedesaan di Kabupaten Lahat Provinsi Sumatera Selatan, ditulis oleh Ramli Toha (Departemen Sosial Republik Indonesia) dan Amiruddin Saleh (Dosen pada Program Studi Komunikasi Pembangunan dan Penyuluhan Pembangunan, Sekolah Pascasarjana IPB). Makalah ini dipaparkan oleh Ramli Toha.
4. Peran Pengambil Kebijakan dalam Pengembangan Masyarakat, ditulis dan disampaikan oleh Neddy Rafinaldy Halim (Deputi Bidang Pengembangan SDM, Kementerian Negara Koperasi dan UKM).

KEBIJAKAN SOSIAL DAN PENGEMBANGAN MASYARAKAAT: PERSPEKTIF PEKERJAAN SOSIAL

Edi Suharto[1]

ABSTRACT

This paper discusses relation between social policy and community development. It basically addresses three paramount questions: Why community development needs to involve social policy? What are the roles of policy makers in community empowerment programmes? What capacities needed by the policy actors in performing their mandate? After highlighting concepts of community development and community organisations, this article then identifies community development tragedies delineating the importance of social policy. Finally, roles and competencies of policy actors conclude this paper.

Key words: *social policy, community development, social work*

PENDAHULUAN

Banyak disiplin mengklaim memiliki keahlian dalam bekerja dengan individu, keluarga dan kelompok. Namun, hanya sedikit profesi yang memfokuskan pada keberfungsian klien dalam konteks organisasi, masyarakat dan kebijakan, salah satunya adalah pekerjaan sosial (Social Work). Sebagaimana dinyatakan Netting *et al.* (2004), dalam perspektif pekerjaan sosial konsep "orang-dalam-lingkungan" bukan sekadar slogan yang membuat para pekerja sosial perlu menyadari pengaruh-pengaruh lingkungan, melainkan, memberi pesan jelas bahwa dalam kondisi tertentu perubahan sosial hanya bisa dicapai melalui pengubahan lingkungan dan bukan pengubahan orangnya.

Oleh karena itu, meskipun pengembangan masyarakat (PM) seringkali didasari oleh kebutuhan dan isu-isu yang berkaitan dengan kehidupan individu dan kelompok pada area lokal, PM yang berkelanjutan menekankan pentingnya strategi-strategi kebijakan sosial yang beroperasi melebihi pendekatan-pendekatan individu dan kelompok.

PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Disiplin pekerjaan sosial menetapkan bahwa PM adalah bagian dari strategi praktik pekerjaan sosial makro. Beberapa frase lain yang sering dipertukarkan dengan PM antara lain: *Community Organizing* (CO), *Community Work, Community Building, Community Capacity Building, Community Empowerment, Community Participation, Ecologically Sustainable Development, Community Economic Development, Asset-Based Community Development, Faith-Based Community Development, Political Participatory Development, Social Capital Formation*, dst. (Suharto 2006; 2007).

Di jagat pekerjaan sosial, PM seringkali didefinisikan sebagai proses penguatan masyarakat yang dilakukan secara aktif dan berkelanjutan berdasarkan prinsip keadilan sosial, partisipasi dan kerjasama yang setara (Suharto 2008;

---

[1] Dosen dan Pembantu Ketua I Bidang Akademik, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung; Konsultan UNICEF; Plan Internasional Indonesia; dan Local Governance Initiative (LGI), Hungary.

Suharto 2006; Ife 1995; Netting *et al.* 1993; DuBois dan Milley 1992). PM adalah strategi pekerjaan sosial dengan mana anggota masyarakat didorong agar memiliki kepercayaan diri dan kemampuan untuk memperbaiki kehidupannya. Target utama PM pada umumnya adalah kelompok miskin dan lemah yang tidak memiliki akses kepada sumber pembangunan, meskipun tidak menafikan kelompok lain untuk berpartisipasi.

Tujuan utama PM adalah memberdayakan individu-individu dan kelompok-kelompok orang melalui penguatan kapasitas (termasuk kesadaran, pengetahuan dan keterampilan-keterampilan) yang diperlukan untuk mengubah kualitas kehidupan komunitas mereka. Kapasitas tersebut seringkali berkaitan dengan penguatan aspek ekonomi dan politik melalui pembentukan kelompok-kelompok sosial besar yang bekerja berdasarkan agenda bersama.

PM bukanlah pendekatan "cetak biru" (blueprint), sekali jadi. Melainkan proses yang partisipatif dan berkelanjutan; anggota-anggota masyarakat bekerjasama dalam kelompok-kelompok formal dan informal untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman, serta mencapai tujuan bersama. Dalam proses ini masyarakat dibantu untuk mengidentifikasi masalah, kebutuhan dan kesempatan hidup; difasilitasi dalam merancang solusi-solusi yang tepat; serta dilatih agar memiliki kapasitas agar mampu mengakses sumber-sumber yang ada di dalam maupun di luar komunitasnya.

PM mengekspresikan nilai-nilai keadilan, kesetaraan, akuntabilitas, kesempatan, pilihan, partisipasi, kerjasama dan proses belajar yang berkelanjutan. Pendidikan, pendampingan dan pemberdayaan adalah inti PM. PM berkenaan dengan bagaimana mempengaruhi struktur dan relasi kekuasaan untuk menghilangkan hambatan-hambatan yang mencegah orang berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Merujuk pada Payne (1986), prinsip utama Pekerjaan Sosial adalah "*making the best of the client's resources.*" Payne (1986: 26) menyatakan:

> *Whenever a social worker tries to help someone, he or she is starting from a position in which there are some useful, positive things in the client's life and surroundings which will help them move forward, as well as the problems or blocks which they are trying to overcome. Part of social work is finding the good things, and helping the client to take advantage of them.*

Sejalan dengan perspektif kekuatan (strengths perspective), para pekerja sosial tidak boleh memandang klien dan lingkungannya sebagai sistem yang pasif dan tidak memiliki potensi apa-apa. Melainkan sebagai aktor dan sistem sosial yang memiliki kekuatan positif dan bermanfaat bagi proses pemecahan masalah. Bagian dari pendekatan pekerjaan sosial adalah menemukan sesuatu yang baik dan membantu klien memanfaatkan hal itu.

PENGORGANISASIAN MASYARAKAT

Pengorganisasian masyarakat (Community Organizing/CO) adalah nama lain dari pengembangan masyarakat (Community Development/CD). Saat ini, di negara asal pekerjaan sosial, seperti Inggris dan Amerika Serikat, mata kuliah ini umumnya dinamakan *Social Work Macro Practice*, *Community Work*, CD atau CO saja.

Selama puluhan tahun para pendidik dan praktisi pekerjaan sosial di Indonesia selalu menggabungkan konsep CO dan CD secara tandem. Mata kuliah inti pekerjaan sosial di banyak sekolah pekerjaan sosial di Indonesia hingga kini masih menggunakan nama COCD: *Community Organization/Organizing and Community Development*. Karena demikian populernya maka frase ini nyaris tidak diterjemahkan lagi ke dalam Bahasa Indonesia. Para pengajar pekerjaan sosial di Indonesia seakan merasa berdosa jika tidak menggunakan istilah COCD atau CO/CD secara terintegrasi.

CO pada hakikatnya merupakan sebuah proses dimana warga masyarakat didorong agar bekerjasama untuk bertindak berdasarkan kepentingan bersama. Makna "pengorganisasian" menegaskan segala kegiatan yang melibatkan orang berinteraksi dengan orang lain secara formal. Karenanya, tujuan utama CO adalah mencapai tujuan bersama berdasarkan cara-cara dan penggunaan sumber daya yang disepakati bersama. Banyak program CO yang menggunakan cara-cara populis dan tujuan-tujuan ideal demokrasi partisipatoris. Para aktivis CO atau CO *workers* biasanya menciptakan gerakan-gerakan dan aksi-aksi sosial melalui pembentukan kelompok massa, dan kemudian memobilisasi para anggotanya untuk bertindak, mengembangkan kepemimpinan, serta relasi di antara mereka yang terlibat.

Meskipun identik, CO sejatinya dapat dibedakan dengan CD. Dalam sejarahnya, CD lebih sering diterapkan pada masyarakat perdesaan di negara-negara berkembang. Karena permasalahan sosial utama di negara ini adalah kemiskinan massal dan struktural, maka dalam praktiknya CD lebih sering diwujudkan dalam bentuk "pengembangan ekonomi masyarakat" *atau Community Economic Development* (lihat Suharto 2008; 2006; Ife, 1995). PM biasanya difokuskan pada kegiatan-kegiatan pembangunan lokal (locality development) di sebuah permukiman atau wilayah yang relatif kecil. Program-programnya biasanya berbentuk usaha ekonomi mikro atau perawatan kesehatan dasar, pemberantasan buta aksara, peningkatan kesadaran dan partisipasi politik warga yang bersifat langsung dirasakan oleh penduduk setempat.

Sebaliknya, CO lebih sering diterapkan pada masyarakat perkotaan yang relatif sudah maju. CO lebih banyak bersentuhan dengan aspek politik warga, seperti penyadaran hak-hak sipil (civil rights), pembentukan forum warga, penguatan demokrasi, pendidikan warga yang merayakan pluralisme, kesetaraan dan partisipasi publik. PM seringkali melibatkan kegiatan-kegiatan advokasi atau aksi sosial yang melibatkan pengorganisasian masyarakat (CO) dan menuntut adanya perubahan kebijakan publik dan menyentuh konteks politik. Program-programnya bisa berupa perumusan dan pengusulan naskah kebijakan (policy paper) mengenai pelayanan pendidikan dan kesehatan gratis, pengusulan draft Peraturan Daerah tentang perlindungan sosial warga miskin, advokasi upah buruh yang manusiawi, peningkatan kesadaran akan bahaya HIV/AIDS, pengarusutamaan jender dan kesetaraan sosial, perlindungan anak, penanganan KDRT (kekerasan dalam rumah tangga) dan sebagainya.

Sebagai ilustrasi, jika CD menanggulangi kemiskinan melalui pemberian kredit dan pelatihan ekonomi mikro, maka, CO menanggulangi kemiskinan dengan mendidik warga agar membentuk organisasi massa atau forum warga, sehingga mereka mampu bertindak melawan status quo, kaum pemodal, rentenir, atau kebijakan pemerintah yang dirasakan tidak adil dan menindas. Tentu saja,

pembedaan antara CD dan CO tidak bersifat absolut. Dalam kenyataan dan pada kasus-kasus tertentu, percampuran pendekatan keduanya sangat mungkin terjadi di antara berbagai kategori masyarakat. Pendekatan CO dan CD akan digabungkan dan hanya akan dipakai istilah PM saja. Selain konsep ini lebih populer, bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, konsep PM lebih tepat dan sesuai dengan karakteristik mereka.

TRAGEDI PM

Dalam buku "Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat" (Suharto, 2006), penulis berargumen bahwa satu tragedi dalam kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat adalah bahwa pendekatan yang diterapkan seringkali terlalu terkesima oleh, untuk tidak menyatakan sangat mengagungkan, konteks lokal. Sistem sosial yang lebih luas yang menyangkut pembangunan sosial, Kebijakan Sosial, relasi kekuasaan, ketidakadilan jender, ekslusifisme, pembelaan hak-hak publik dan kesetaraan sosial seringkali kurang mendapat perhatian.

Seakan-akan komunitas lokal merupakan entitas sosial yang *vacuum* dan terpisah dari dinamika dan pengaruh sistem sosial yang mengitarinya. Penyempitan makna pemberdayaan masyarakat semacam ini, antara lain, bisa dilihat dari dominannya program-program PM yang bermatra usaha ekonomi produktif berskala mikro, seperti "warungisasi" (setiap kelompok sasaran atau warga binaan dilatih atau diberi modal agar dapat membuka warung) atau "kambingisasi" (pemberian kambing kepada kelompok miskin untuk dikelola secara kelompok). Suharto (2006) menyatakan:

> Tidak ada yang salah dengan pendekatan lokalisme seperti itu. Hanya saja, tanpa perspektif holistik yang memadukan kegiatan-kegiatan lokal dengan analisis kelembagaan dan kebijakan sosial secara terintegrasi, pendekatan pemberdayaan masyarakat bukan saja akan kurang efektif, melainkan pula tidak akan berkelanjutan. Diibaratkan dengan analogi "ikan dan pancing", maka meskipun kelompok sasaran (target group) diberi ikan dan pancing sekalipun, mereka tidak akan berdaya jika seandainya kolam dan sungai yang ada di seputar mereka telah dikuasai oleh elit atau kelompok kuat.

Selain karena "jebakan lokalitas" di atas, kegagalan PM juga bisa disebabkan oleh adanya bias-bias yang menghinggapi perencanaan dan pelaksanaan PM. Merujuk pada pengalaman Robert Chambers di beberapa negara berkembang yang dikemas dalam bukunya *Rural Development: Putting the Last First* (1985) dan pengalaman penulis yang dibukukan dalam "*Kemiskinan dan Keberfungsian Sosial: Studi Kasus Rumah Tangga Miskin di Indonesia*" (Suharto 2004), ditemukan sedikitnya 10 bias dalam PM, yaitu:

1. Bias perkotaan. PM cenderung banyak dilaksanakan di wilayah perkotaan. Sementara itu daerah-daerah perdesaan seringkali terabaikan.
2. Bias jalan utama. PM lebih banyak dilakukan di wilayah-wilayah yang dekat dengan jalan utama. Daerah-daerah terpencil yang jauh dari jalan raya kurang menarik perhatian karena sulit dijangkau dan kurang terekspos media massa.
3. Bias musim kering. Masyarakat seringkali mengalami masalah kekurangan pangan dan penyebaran penyakit pada saat musim hujan dan banjir. Namun, program-program PM kerap dilakukan pada saat musim kering ketika mobil

para "*development tourist*" mudah menjangkau lokasi dan sepatu mengkilat mereka tidak mudah terperosok lumpur.

4. Bias pembangunan fisik. Donor dan aktivis PM lebih menyukai melaksanakan program pembangunan fisik yang mudah terukur dari pada pembangunan manusia.
5. Bias modal finansial. Saat melakukan *needs assessment* dan *Participatory Rural Appraissal* (PRA), baik anggota masyarakat maupun para aktivis PM tidak jarang terjebak pada pemberian prioritas yang tinggi pada perlunya penguatan modal finansial (kredit mikro, simpan pinjam). Padahal dalam kondisi modal sosial yang tipis, kemungkinan terjadinya korupsi, pemotongan dana dan pemalsuan nama orang-orang miskin, sangat besar.
6. Bias aktivis. Program PM seringkali diberikan pada "orang-orang itu saja" yang relatif lebih menonjol dan aktif dalam menghadiri pertemuan, mengemukakan pendapat dan mengikuti berbagai kegiatan di wilayahnya. Kecenderungan kepada "*good persons*" ini menyebabkan "*silent majority*" menjadi terabaikan.
7. Bias proyek. Program PM diterapkan berulangkali pada wilayah-wilayah yang sering menerima proyek, karena dianggap telah mampu menjalankan kegiatan dengan baik. Daerah-daerah yang dikategorikan "*good locations*" ini biasanya menjadi target rutin pelaksanaan proyek-proyek percontohan.
8. Bias orang dewasa. Anak-anak dan kelompok lanjut usia yang pada umumnya dianggap kelompok "minoritas" jarang tersentuh program PM. Mereka jarang dilibatkan dalam identifikasi kebutuhan dan perencanaan program, apalagi dimasukan sebagai penerima program.
9. Bias laki-laki. Di daerah-daerah terpencil di Indonesia, laki-laki pada umumnya lebih sering terlibat dalam kegiatan PM ketimbang perempuan.
10. Bias orang "normal". Para penyandang cacat, termasuk anak-anak dengan kebutuhan khusus jarang tersentuh program PM. Mereka dipandang kelompok yang tidak "normal".

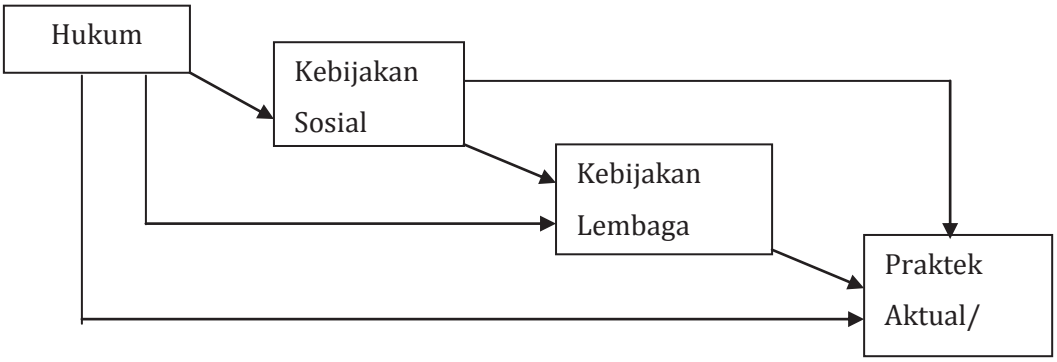
KEBIJAKAN SOSIAL DAN PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Mengatasi tragedi PM tidak bisa dilakukan melalui perbaikan-perbaikan PM secara parsial. Melainkan, memerlukan perumusan dan pengembangan *flatform* kebijakan dalam tataran yang lebih luas dan holistik. Perumusan Kebijakan Sosial yang tepat merupakan strateginya. Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.

Menurut Bessant *et al.* (2006): "*In short, social policy refers to what governments do when they attempt to improve the quality of people's life by providing a range of income support, community services and support programs*." Artinya, Kebijakan sosial menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan sosial lainnya (*lihat* Suharto 2008).

Dalam garis besar, kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, yakni perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan (lihat Midgley 2000; Suharto 2008). Berdasarkan kategori ini, maka dapat dinyatakan

bahwa setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan sosial adalah wujud dari kebijakan sosial. Namun, tidak semua kebijakan sosial berbentuk perundang-undangan. Dalam perspektif yang lain, hukum bisa juga dipisahkan dari kebijakan. Hukum dipandang sebagai fondasi atau landasan konstitusional bagi kebijakan sosial. Dalam konteks ini, kebijakan dirumuskan berdasarkan amanat konstitusi. Di Indonesia, sebagai ilustrasi, kebijakan sosial yang berkaitan dengan program-program pembangunan kesejahteraan, seperti rehabilitasi sosial, jaminan sosial, perlindungan sosial dan pemberdayaan sosial dirumuskan dengan merujuk pada UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.



Gambar 1 Hukum, kebijakan sosial dan program PM
Sumber: Suharto (2008)

Meskipun tidak harus berlaku di setiap konteks, Gambar 1 memberi petunjuk bahwa kebijakan sosial bisa pula dibedakan dengan kebijakan lembaga dan praktik aktual. Kebijakan sosial bisa dijadikan rujukan oleh sebuah lembaga untuk merumuskan kebijakan lembaga yang kemudian dioperasionalkan dalam bentuk praktik aktual yang diterapkan di lembaga tersebut. Program-program PM bisa dilihat sebagai luaran (output) dari kebijakan lembaga, kebijakan sosial atau pun perundang-undangan.

PEMAIN KEBIJAKAN

Di negara-negara Barat, kebijakan sosial sebagian besar menjadi tanggungjawab pemerintah (Suharto 2006; 2008). Ini dikarenakan sebagian besar dana untuk kebijakan sosial dihimpun dari masyarakat (publik) melalui pajak. Di negara-negara Skandinavia seperti Denmark, Swedia dan Norwegia serta negara-negara Eropa Barat seperti Belanda, Jerman, Inggris dan Prancis, pelayanan-pelayanan sosial menjadi bagian integral dari sistem 'negara kesejahteraan' (welfare state) yang berfungsi dalam memenuhi kebutuhan dasar di bidang sosial dan medis untuk segala kelompok usia (anak-anak, remaja, lanjut usia) dan status sosial ekonomi (orang kaya maupun miskin) (Suharto 2009).

Namun demikian, seperti ditunjukkan oleh Tabel 1, terjadinya pergeseran paradigma dalam ketatanegaraan dan kebijakan publik dari *government* (pemerintahan) ke *governance* (tata kepemerintahan), kebijakan sosial dipandang bukan lagi sebagai urusan yang didominasi pemerintah (Suharto 2006; 2008).

Makna publik juga bergeser dari 'penguasa orang banyak' yang diidentikkan dengan pemerintah, ke 'bagi kepentingan orang banyak' yang identik dengan istilah *stakeholder* atau pemangku kepentingan. Para analis kebijakan dan kelompok pemikir yang *independent* kemudian muncul sebagai profesi baru dan aktor yang banyak berperan mengkritisi beroperasinya kebijakan sosial dan kemudian mengajukan saran-saran perbaikannnya demi terwujudnya *good governance* sejalan dengan menguatnya semangat demokratisasi, *civil society* dan transparansi.

Tabel 1 Pergeseran paradigma dalam formulasi kebijakan publik

Aspek	*Government*	*Governance*
Proses Perumusan Kebijakan	Pemerintah	▪ Pemerintah ▪ *Stakeholder* ▪ Analis Kebijakan ▪ *Independent ThinkThank*
Penetapan Kebijakan	Pemerintah	Pemerintah
Analisis Kebijakan	▪ Pemerintah ▪ *Public Contractor* ▪ *Government Think Thank*	▪ *Stakeholder* ▪ Analis kebijakan ▪ *Independent Think Thank*

Sumber: Suharto (2006

Sebagai kebijakan negara, perumusan kebijakan publik pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik. Namun demikian, dalam beberapa aspek warga negara secara individu bisa berpartisipasi, terutama dalam memberikan masukan mengenai isu-isu publik yang perlu direspon oleh pemegang kebijakan. Para pemain kebijakan yang terlibat dalam perumusan kebijakan berbeda antara negara maju dan berkembang (Winarno 2004). Struktur pembuatan kebijakan di negara-negara maju, seperti Eropa Barat dan Amerika Serikat, relatif lebih kompleks dari pada di negara-negara berkembang (Suharto 2008). Proses perumusan kebijakan di negara-negara maju juga lebih responsif dalam merespon kebutuhan dan aspirasi warga negara. Selain karena prinsi-prinsip *good governance* telah berjalan efektif (KKN di kalangan pemerintah dan anggota dewan sangat rendah), setiap penduduk pada umumnya telah memiliki kesadaran tinggi terhadap hak-hak politik warga negara. Mereka mempunyai kepentingan terhadap kebijakan publik dan sedapat mungkin ambil bagian dalam proses perumusannya. Di Swiss dan negara bagian California, warga negara secara individu memiliki peran dalam pembuatan undang-undang dan suara mereka sangat menentukan dalam amandemen konstitusi (Winarno 2004). Di negara-negara berkembang, seperti Kuba, Korea Selatan dan Indonesia, perumusan kebijakan lebih dikendalikan oleh elit politik dengan pengaruh massa rakyat relatif kecil (Suharto 2008).

Kebijakan sosial memiliki peran yang sangat menentukan keberhasilan program PM (Suharto 2009). Sesuai dengan prinsip pemberdayaan, PM sangat perlu memperhatikan pentingnya partisipasi publik yang kuat. Dalam konteks ini, peranan perumus atau pembuat kebijakan seringkali diwujudkan bukan sebagai pendamping yang berfungsi sebagai penyembuh atau pemecah masalah (problem solver) secara langsung. Melainkan, sebagai aktor yang memungkinkan terciptanya lingkungan kondusif, sistem yang adil, dan program-program sosial yang holistik, termasuk

memungkinkan terjadinya penguatan partisipasi rakyat dalam proses perencanaan, implementasi, maupun monitoring serta evaluasi program PM.

Para pembuat kebijakan biasanya terlibat dalam menciptakan situasi dan mekanisme yang memungkinkan warga masyarakat mampu mengidentifikasi kekuatan-kekuatan yang ada pada diri mereka, maupun mengakses sumber-sumber kemasyarakatan yang berada di sekitarnya. Pembuat kebijakan juga berusaha untuk membangun dan memperkuat jaringan dan hubungan antara komunitas setempat dan kebijakan-kebijakan pembangunan yang lebih luas. Karenanya, mereka harus memiliki pengetahuan dan kemampuan mengenai bagaimana bekerja dengan individu-individu dalam konteks masyarakat lokal, maupun bagaimana mempengaruhi posisi-posisi masyarakat dalam konteks lembaga-lembaga sosial yang lebih luas.

KOMPETENSI

Menurut perspektif pekerjaan sosial, PM sangat memperhatikan keterpaduan antara sistem klien dengan lingkungannya. Sistem klien dapat bervariasi, mulai dari individu, keluarga, kelompok kecil, organisasi, sampai masyarakat (Suharto 2009). Sementara itu sistem lingkungan dapat berupa keluarga, rukun tetangga, tempat kerja, rumah sakit dll. Dalam PM, pekerja sosial menempatkan masyarakat sebagai sistem klien dan sistem lingkungan sekaligus.

Karenanya, pengetahuan dan keterampilan yang harus dikuasai oleh perumus kebijakan yang terlibat dalam PM idealnya perlu mencakup pengetahuan tentang masyarakat, organisasi sosial, perkembangan dan perilaku manusia, dinamika kelompok, program sosial, dan pemasaran sosial (social marketing). Seperti diungkapkan oleh Mayo (1994), para pekerja sosial yang terlibat dalam perumusan kebijakan perlu memiliki pengetahuan mengenai latar belakang sosial, ekonomi dan politik dimana mereka bekerja:

> *The socio-economic and political backgrounds of the areas in which they are to work, including knowledge and understanding of political structures, and of relevant organisations and resources in the statutory, voluntary and community sectors. And they need to have knowledge and understanding of equal opportunities policies and practice, so that they can apply these effectively in every aspect of their work.*

Perumus kebijakan juga memerlukan pengetahuan mengenai model-model analisis kebijakan sosial, sistem negara kesejahteraan (welfare state), dan hak-hak sosial masyarakat, termasuk pengetahuan-pengetahuan khusus dalam bidang-bidang dimana praktik pekerjaan sosial beroperasi, seperti: kebijakan kesejahteraan sosial dan kesehatan, praktik perawatan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan perlindungan anak, serta perencanaan sosial termasuk perencanaan wilayah (perkotaan dan pedesaan) dan perumahan.

Keterampilan yang perlu dikuasai meliputi keterampilan *interview*, relasi sosial, studi sosial, pengumpulan dan pengorganisasian dana, pengembangan dan evaluasi program, serta identifikasi kebutuhan (needs assessment) (Suharto 2006). Dengan demikian, perumus kebijakan aosial perlu memiliki kompetensi profesional yang saling melengkapi (Suharto 2006) seperti:

1. *Engagement* (cara melakukan kontak, kontrak dan pendekatan awal dengan beragam individu, kelompok dan organisasi).

2. *Assessment* (cara memahami dan menganalisis masalah dan kebutuhan klien, termasuk assessment kebutuhan dan profile wilayah).
3. Penelitian (cara mengumpulkan dan mengidentifikasi data sehingga menjadi informasi yang dapat dijadikan dasar dalam merencanakan pemecahan masalah atau mengembangkan kualitas program).
4. *Groupwork* (bekerja dengan kelompok-kelompok yang dapat dijadikan sarana pemecahan masalah maupun dengan kelompok-kelompok kepentingan yang bisa menghambat atau mendukung pencapaian tujuan program pemecahan masalah).
5. Negosiasi (bernegosiasi secara konstruktif dalam situasi-situasi konflik).
6. Komunikasi (dengan berbagai pihak dan lembaga).
7. Konseling (melakukan bimbingan dan penyuluhan terhadap masyarakat dengan beragam latar kebudayaan)
8. Manajemen sumber (memobilisasi sumber-sumber yang ada di masyarakat, termasuk manajemen waktu dan aplikasi-aplikasi untuk memperoleh bantuan).
9. Pencatatan dan pelaporan terutama dalam kaitannya dengan pelaksanaan monitoring dan evaluasi program.

DAFTAR PUSTAKA

Barker RL. 1987. *The Social Work Dictionary*, Silver Spring, MD: National Association of Social Workers.

Chambers R. 1984. *Rural Development: Putting the Last First*. Harlow: Longman.

Chambers R. 1985. *Rural Development: Putting the Last First*. London: Longman.

DuBois B, Miley KK. 1992. *Social Work: An Empowering Profession*. Boston: Allyn and Bacon.

Ife J. 1995. *Community Development: Creating Community Alternatives, Vision, Analysis and Practice*. Mellbourne: Longman.

Lee J dan Swenson C. 1986. "The Concept of Mutual Aid", dalam A. Gitterman dan L. Schulman (eds), *Mutual Aid and the Life Cycle*, Itasca: F. E. Peacock.

Mayo M. 1998. "Community Work", dalam Adams, Dominelli dan Payne (eds), *Social Work: Themes, Issues and Critical Debates.* London: McMillan.

Netting FE, Kettner PM, McMurtry SL. 2004. *Social Work Macro Practice* (third edition). Boston: Allyn and Bacon.

Parsons R, Jorgensen JD, Hernandez SH. 1994. *The Integration of Social Work Practice*. California: Brooks/Cole.

Payne M. 1986. *Social Care in The Community*, London: MacMillan.

Suharto E. 2007. *Pekerjaan Sosial di Dunia Industri: Memperkuat Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (Corporate Social Responsibility)* (edisi ke-2). Bandung: Alfabeta.

Suharto E. 2004. *Kemiskinan dan Keberfungsian Sosial: Studi Kasus Rumah Tangga Miskin di Indonesia*. Bandung: STKS Press.

Suharto E. 2006. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial* (edisi ke-2). Bandung: Refika Aditama.

Suharto E. 2007. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial* (edisi ke-4). Bandung: Alfabeta.

Suharto E. 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

Suharto E. 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial*. Bandung: Alfabeta.

Winarno B. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (cetakan kedua). Yogyakarta: Media Pressindo.

PERANAN PENGAMBIL KEBIJAKAN DALAM PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Ibnu Hamad[2]

ABSTRACT

The discussion of the paper uses communication science approach. It is focused on the communication utilization by policy taker to develop the community. The meaning of policy taker is the leader that has the leadership characteristic. The main problem of this discussion is how the communication utilization by the policy taker as the leader to develop the community.

Key words: *policy taker, community development, communication*

TIGA PERTANYAAN PENTING

Kiranya tak perlu dinyatakan lagi bahwa para pengambil kebijakan memiliki peranan yang sangat besar dalam pengembangan masyarakat. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh para pengambil kebijakan langsung atau tidak langsung selalu memberi pengaruh terhadap pengembangan masyarakat. Bahkan kerapkali para pengambil kebijakan sengaja mengambil suatu kebijakan dengan tujuan untuk mengembangkan masyarakat.

Namun begitu, ada tiga pertanyaan penting yang pantas dijawab terkait dengan judul artikel ini:

a. Siapakah pengambil kebijakan itu?
b. Apakah pengembangan masyarakat itu?
c. Alat apa yang digunakan para pengambil kebijakan untuk mengembangkan masyarakat?

Jawaban atas tiga pertanyaan ini pastilah tidak tunggal. Setiap disiplin ilmu bisa memberi jawaban yang berbeda. Namun di sini kita akan melihatnya dari perspektif komunikasi, khususnya komunikasi kepemimpinan. Seperti dibahas antara lain oleh Mai dan Akerson (2003), komunikasi memegang peranan penting bagi para pengambil kebijakan untuk mengembangkan masyarakatnya. Sekalipun kedua pengarang ini mengambil konteks manajerial untuk bukunya, kita dapat menerapkannya untuk konteks masyarakat sebagaimana akan dibahas nanti.

Terkait dengan pemikiran Mai dan Akerson ini, kita akan memperlakukan pengambil kebijakan sebagai pemimpin (leader). Ada dua alasan yang saling terkait mengapa para pengambil kebijakan di sini disamakan dengan pemimpin. Pertama, dari cara para pengambil kebijakan melakukan pekerjaannya, mereka cocok dengan pemimpin ketimbang pelaksana lapangan. Kedua, para pemimpin lazimnya adalah para pengambil kebijakan. Para pemimpin adalah mereka yang mengambil keputusan untuk dilaksanakan oleh para eksekutifnya atau manajernya (selanjutnya lihat Tabel 1).

Seperti tampak pada tabel 1, sebagai pemimpin maka para pengambil kebijakan mestilah melakukan langkah-langkah sebagaimana layaknya pemimpin. Mereka menyiapkan seperangkat cara berpikir yang memberikan inspirasi bagi masyarakatnya untuk bekerja sesuai kebijakan yang diambilnya. Sebaliknya,

[2] Dosen Komunikasi Universitas Indonesia

pengambil kebijakan, oleh karena sifat pekerjaannya, mestilah bukan seperti manajer yang melakukan pekerjaan-pekerjaan teknis.

Tabel 1 Pengambil kebijakan selaku pemimpin

Pemimpin	Manajer
"To Think"	"To Do"
Memberi inspirasi	Mengerjakan tugas
Mencipta inovasi	Mewujudkan rencana
Membangun visi	Membuktikan mimpi
Menunjukan arah	Melakukan prosedur
Memberi motivasi	Mengatur manajemen
"Let`s Go"	"Go!"

Sudah tentu para pengambil kebijakan itu mengambil kebijakan itu dalam rangka mengembangkan masyarakatnya. Sebagai pemimpin, para pengambil kebijakan harus membuat keputusan sebagai produk kebijakannya. Keputusannya inilah yang sedikit-banyak memberi corak dan arah pada masyarakat yang dipimpinnya. Masalahnya, kearah manakah perkembangan masyarakat itu sebagai akibat diambilnya kebijakan oleh seorang dan atau kelompok pengambil kebijakan? Apakah perkembangan masyarakat itu bergerak ke arah maju ataukah ke arah mundur? Sejatinya,setiap kebijakan memberi dampak pada perkembangan ke arah maju, bukan ke arah mundur (lihat Tabel 2)

Tabel 2 Ciri-ciri perubahan masyarakat

PERUBAHAN KE ARAH MAJU	PERUBAHAN KE ARAH MUNDUR
Masyarakat mengalami (R)evolusi kebudayaan.	Berkembangnya romantisme budaya.
Struktur dan kultur masyarakat berubah.	Struktur dan kultur berjalan di tempat dan menghasilkan involusi budaya
Menangnya kemampuan otak atas kekuatan otot. Masyarakat makin "*civilize*"	Bangga atas kekuatan otot ketimbang kemampuan otak.
Tumbuh kembangnya golongan reformis dan *civil society*	Memperbanyak golongan reaksioner dan barbar.

Mungkinkah dalam alam modern seperti sekarang masih ada peluang sebuah kebijakan yang mendorong masyarakat bergerak ke arah mundur? Jawabannya, sangat berpeluang! Boleh jadi mula-mulanya mereka tidak mereka sadari, tetapi dampaknya luar biasa. Pengambil kebijakan yang cerdas niscaya membawa perubahan ke arah maju; sebaliknya pengambil kebijakan yang bebal pasti menjerumuskan masyarakat ke arah mundur.

Pengambil kebijakan yang cerdas dimaksud di sini adalah mereka yang dalam setiap pengambilan keputusannya mendasarkan diri pandangannya pada etika *summum bonum*, yaitu sifat-sifat kebaikan tertinggi untuk sebanyak-banyak manusia. Tipe pengambil keputusan jenis ini boleh dibilang para pejuang yang ikhlas yang mengabdikan dirinya untuk kebaikan sebanyak mungkin manusia.

Sebagai buah dari pengambilan keputusannya, masyarakat berkembang baik dalam struktur maupun kultur. Setiap anggota masyarakat terlibat dalam perubahan tersebut menju masyarakat madani.

Sedangkan, pengambil kebijakan yang bebal dimaksud di sini adalah mereka yang dalam setiap pengambilan keputusannya berdasarkan egoisme diri dan kelompok terdekatnya semata. *Nepotisme* merupakan sifat utama dalam diri pengambil keputusan yang bebal. Tipe pengambil keputusan jenis ini tiada lain adalah pemimpin yang otoriter. Masyarakat hanya dijadikan obyek semata. Akibat dari keputusan-keputusannya, masyarakat berjalan di tempat. Konflik pun tak terhindarkan di tengah masyarakat. Alhasil, struktur dan kultur masyarakat menjadi hancur.

Dalam pembahasan lebih lanjut akan ditunjukkan bahwa ke arah mana para pengambil kebijakan membawa perubahan, dari perspektif komunikasi, tergantung pada cara para pengambil kebijakan dalam berkomunikasi dengan masyarakatnya. Akan tampak nanti bahwa komunikasi merupakan kunci bagi para pengambil kebijakan selaku pemimpin dalam mengembangkan masyarakat. Namun sebelum itu, ada baiknya kita pahami sedikit-banyak mengenai pengembangan masyarakat itu sendiri.

PENGEMBANGAN MASYARAKAT, ANTARA KONVENSI DAN INTERVENSI

Sudah menjadi aksioma bahwa masyarakat selalu berada dalam perubahan. Untuk yang satu ini, dalilnya yang terkenal adalah: “tak ada yang tetap kecuali perubahan.” Bahwasanya masyarakat, secara konvensional akan terus berubah. Adapun intervensi tampaknya hanyalah mempercepat perubahan itu sendiri.

Begitu realistisnya fakta perkembangan masyarakat itu, secara konvensi ataupun melalui intervensi, telah membuat para ahli berbeda pendapat dalam merekonstruksikan perkembangan masyarakat ini. Menariknya, kelima tokoh (lihat Tabel 3) memiliki kesamaan bahwa perkembangan masyarakat selalu melalui tiga tahapan.

Tabel 3 Perkembangan Masyarakat Menurut Tokoh

Nama Tokoh	Tahap 1	Tahap 2	Tahap 3
August Comte	Mitos	Metafisik	Positivis
van Peursen	Mitis	Ontologis	Fungsional
Dissanayake	Pertanian	Industri	Informasi
Alvin Toffler	Otot	Modal	Informasi
Ziauddin Sardar	Sejarah	Kesadaran	Umran

Sumber: Ibnu Hamad: diolah dari berbagai sumber

Tampak dalam Tabel 3 ini, ada tiga kelompok pandangan mengenai perkembangan masyarakat. Comte dan van Peursen lebih melihat perkembangan masyarakat dari cara berpikirnya (tentu saja akhirnya mempengaruhi cara kerja). Bahwasanya cara berpikir masyarakat berubah dari semula percaya pada hal yang berbau mitos (takhayul) kepada cara berpikir metafisis berdasarkan keyakinan pada kekuatan ilahiyah sebelum akhirnya berpikir secara positivis: bahwa yang dialami itulah yang diyakini.

Sedangkan Dissanayake dan Toffler lebih melihat perkembangan masyarakat dari cara bekerjanya (tentu saja sangat dipengaruhi oleh cara berpikirnya) dalam memperoleh sumber penghidupan/pendapatan. Bahwasanya cara masyarakat memperoleh pendapatan berubah dari semula dengan cara bertani kemudian mendapatkannya dari kegiatan industri akhirnya dari kegiatan di dunia informasi.

Adapun Sardar lebih melihat perkembangan masyarakat dari cara membangun peradabannya (tentu saja tak terlepas daru cara berpikir dan cara kerjanya). Bahwasanya setiap masyarakat memiliki sejarahnya sendiri. Jika memiliki kesadaran atas kondisi kesejarahannya niscaya akan membangun peradabannya (umran) berdasarkan modal kesejarahannya itu. Sardar menempatkan perkembangan masyarakat dalam secara hostorikal.

Yang paling penting, perlu diingat bahwa perkembangan masyarakat tersebut disertai dengan cara mereka menghadapi kehidupannya. Setiap perkembangan diikuti dengan teknologi–baik *hardware* maupun *software*—yang berbeda. Dalam Tabel 4, kita dapat melihat "isi" dari setiap perkembangan masyarakat itu.

Tabel 4 Ciri-ciri dari tiga tahap perkembangan masyarakat

No.	Kategori perubahan	Masyarakat Pertanian	Masyarakat Industri	Masyarakat Informasi
1.	Produk	Makanan	Barang	Informasi
2.	Faktor produksi	Tanah	Modal (uang)	Keahlian
3.	Tempat produksi	Rumah	Pabrik	Utilitas informasi
4.	Aktor	Petani/artis	Pekerja pabrik	Teknisi
5.	Sifat teknologi	Perkakas	Tenaga	Teknologi informasi
6.	Metodologi	*Trial and error*	Eksperimen	Teori/simulasi
7.	Faktor petunjuk	Tradisi	Pertumbuhan ekonomi	Kodifikasi pengetahuan
8.	Syarat keberhasilan	Bicara	Melek baca dan tulis	Melek visual/ komputer
9.	Aturan yang dipakai	Hirarkis/ otoriter	Demokrasi representasi	Demokrasi partisipatif
10.	Prinsip kesatuan	Regionalisme	Nasionalisme	Globalisme

Sumber: Dissanayake (1983) *dalam* Nasution (1989)

Dalam Tabel 4 ini tampak bahwa faktor teknologi informasi komunikasi (information technology communi*cation*—ICT) memegang peranan penting dalam perkembangan masyarakat. Dunia hampir sepakat bahwa semakin mutakhir zaman, semakin besar peranan ICT dalam setiap aspek kehidupan masyarakat sehingga semakin banyak masyarakat yang menjadi bagian dari masyarakat informasi. Bahkan kehidupan pribadi kita, kini banyak ditentukan oleh ICT.

Kenyataannya dewasa ini, baik pertanian maupun industri memerlukan topangan ICT. Kegiatan pertanian yang berbasiskan industri atau populer disebut

agro-industri membutuhkan ICT untuk mengoperasikannya, sejak dari penentuan masa tanam, pemilihan bibit, pemeliharaan lahan dan tanaman, pemanenan, pasca-panen, penjualan, hingga pasca-penjualan. Apalagi industri. Hampir tak ada industri yang melepaskan diri dari campur-tangan ICT, mulai dari pra-produksi, produksi, pencarian dan perluasan pasar, promosi dan pemasaran, penjualan, hingga pasca-penjualan. Industri yang tidak ditopang oleh ICT dewasa ini akan *collapse*.

Untuk diketahui, arti dari masyarakat pertanian adalah masyarakat yang sebagian besar anggotanya memperoleh pendapatan dari bidang pertanian. Masyarakat industri adalah masyarakat yang sebagian besar anggotanya memperoleh pendapatan dari kegiatan industri. Sedangkan masyarakat informasi adalah masyarakat yang sebagian besar anggotanya memperoleh pendapatan dari sektor informasi, baik dalam pengumpulan, pengolahan, diseminasi, maupun dalam pemantuan dan evaluasi dari penyebaran informasi.

Yang sering jadi pertanyaan: benarkah masyarakat pertanian akan ditinggal sama sekali sehingga manusia menjadi masyarakat informasi? Betulkah masyarakat informasi selalu berorientasi pada ICT yang modern, serba komputer, dan harus tersambung dengan jaringan internasional (internet), akan melupakan sektor pertanian dan industri?

Kiranya jawabannya sudah pasti: tidak. Yang akan terjadi adalah konvergensi antara ketiganya. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat mengikuti tahapannya hingga tahapannya yang ketiga (apapun sebutannya), bahkan mungkin yang keempat, ketiga bidang tersebut–pertanian, industri dan informasi—akan saling menopang. Pertanian diperlukan guna memasok bahan mentah dan bahan baku industri. Mesin dan manual sebagai elemen dasar teknologi diperlukan guna mendukung pertanian dan informasi yang efisien dan efektif, produktif dan higienis, massif namun pro-lingkungan. Manajemen informasi diperlukan agar pertanian dan teknologi agar *user friendly*.

Justru dalam situasi demikian itulah, intervensi para pengambil kebijakan (jika memang berniat melakukan intervensi) diperlukan guna memberi corak dan arah yang produktif lagi positif untuk perkembangan masyarakatnya. Para pengambil kebijakan selaku pemimpin harus mampu memadukan antara ketiga elemen pertanian, industri, dan informasi dalam rangka mengembangkan masyarakatnya ke arah yang lebih maju. Apalagi untuk konteks masyarakat Indonesia kemampuan memadukan ketiga unsur tersebut amatlah diperlukan mengingat di Indonesia hidup dan berkembang ketiga jenis masyarakat tersebut: masyarakat pertanian (sebagian besar lapisan masyarakat termasuk di sini masyarakat primitif), masyarakat industri (semakin besar lapisannya), dan masyarakat informasi (mulai membesar lapisannya).

Jika dan hanya jika para pengambil kebijakan mampu mengambil keputusan yang tepat dengan karakter sebagian besar masyarakatnya, maka intervensi pengembangan masyarakat akan berhasil dengan baik. Banyak kasus penetapan kebijakan yang gagal memenuhi kebutuhan masyarakat. Salah satu contohnya adalah pembentukan Koperasi Unit Desa (KUD). Oleh karena kabijakannya bersifat *top down*, membuat kebijakan ini gagal membuktikan diri sebagai konsep yang bagus.

KOMUNIKASI SEBAGAI ALAT INTERVENSI

Dari sudut pandang komunikasi, perkembangan masyarakat itu terjadi karena faktor komunikasi. Oleh karena masuknya informasi kepada suatu kelompok masyarakat (baca, komunitas), maka komunitas itu berkembang. Dengan informasi yang dimilikinya, setidaknya para anggota komunitas itu berpikir untuk mengembangkan diri. Syukur-syukur jika setelah itu mereka membuat rencana dan melakukan tindakan untuk merubah dirinya dan kelompoknya.

Sebaliknya, mana mungkin sebuah komunitas akan berubah jika tiada ada informasi yang masuk kedalamnya. Tanpa informasi yang dimilikinya, berpikir untuk mengembangkan diri saja mereka tidak mungkin. Apalagi sampai mereka membangun rencana dan melakukan tindakan untuk merubah dirinya dan kelompoknya.

Memang tak selamanya perkembangan itu terjadi akibat adanya intervensi. Boleh jadi perkembangan itu bermula dari kesadaran internal para anggota komunitas tersebut. Suatu waktu di antara para anggota komunitas ada satu dan dua orang yang memperoleh pencerahan diri, setelah mengakses informasi secara sukarela, lalu menemukan arti pentingnya kemudian menyebarkannya kepada para anggota komunitasnya untuk medorong perubahan. Itulah mereka yang sering disebut *inner agent of change*.

Tetapi pengambil kebijakan selaku pemimpin dalam pengertian sebagai *external agent of change* kerapkali diperlukan mengingat biasanya komunitas sukar berubah tanpa intervensi pihak luar. Para pengambil kebijakan ini dapat memasukkan informasi yang dianggap perlu untuk pengembangan masyarakatnya. Selaku agen perubahan, pengambil kebijakan bukan saja secara memilih informasi yang mampu memberi corak dan arah perkembangan masyarakatnya; melainkan mengajak komunitasnya itu berdiskusi dan mengajak mereka terlibat dalam proses pengambil kebijakan serta dalam pelaksanan dan pengawasannya.

Jika komunikasi dapat dijadikan alat intervensi pengembangan masyarakat oleh para pemimpin (para pengambil kebijakan), pertanyaannya adalah fungsi-fungsi komunikasi apakah yang bisa digunakan? Untuk ini kita dapat belajar dari buku *The Leader as Communicator* karya Mai dan Akerson (2003). Sekalipun buku ini mengambil konteks manajemen, tetapi saya kita kisi-kisinya tentang fungsi komunikasi kepemimpinan bisa juga diterapkan untuk konteks komunitas.

Mengacu pada buku ini, terdapat tiga isu utama dalam komunikasi kepemimpinan dalam rangka mengembangkan komunitasnya, yaitu:

a) Komunikasi yang dilakukan pemimpin (pengambil kebijakan) harus terkait dengan komitmennya pada kehidupan komunitas dan tujuannya
b) Dalam melaksanakan komunikasi, pemimpin harus sadar dan memahami tujuan dan prioritas kehidupan komunikasi.
c) Pemimpin harus mau dan mampu membantu komunitas mencapai kehidupannya yang paling baik.

Berdasarkan ketiga prinsip dasar di atas, secara garis besar, Mai dan Akerson menunjukkan tiga fungsi utama komunikasi bagi pemimpin selaku untuk memberi corak dan arah masyarakat yang dipimpinnya. Ketiga fungsi itu adalah:

(1) Komunikasi berfungsi untuk menyatukan komunitas. Di sini pemimpin bertindak selalu pembina masyarakat (The Leader as Community Developer)

(2) Komunikasi berguna untuk menunjukkan jalan bagi komunitasnya. Dalam kaitan ini pemimpin melaksanakan fungsi sebagai penunjuk jalan (The Leader as Navigator)
(3) Komunikasi dimanfaatkan untuk memperbaharui tujuan-tujuan sosial. Selaku pemimpin, ia tak puas dengan statusquo, selalu berupaya menemukan tantangan baru (The Leader as Renewal Champion).

Selanjutnya, Mai dan Akerson menguraikan berbagai peran pemimpin dalam melaksanakan komunikasi kepemimpinannya untuk masing-masing fungsi utama itu. Untuk fungsi pemimpin selalu pembina masyarakat (The Leader as Community Developer), terdapat peran:

- *Meaning Maker*, pemimpin sebagai pembuat makna. Melalui penyampaian pesan-pesannya, pemimpin menghadirkan makna yang relevan lagi konstruktif untuk komunitasnya. Misalnya, dengan mengatakan bahwa komunitasnya adalah komunitas yang pantang menyerah!
- *Story Teller,* pemimpin sebagai tukang cerita. Sudah pasti bukan sekadar cerita, tetapi cerita yang membangun perasaan kebersamaan dalam komunitasnya. Boleh jadi cerita heroik.
- *Trust Builder*, pemimpin sebagai pembangun saling kepercayaan. Melalui proses komunikasinya, pemimpin menciptakan rasa saling percaya diantara para anggota komunitas. Semua dilakukan demi soliditas komunitas.

Ketika pemimpin melaksanakan komunikasi tugas sebagai penunjuk jalan (The Leader as Navigator) terdapat peran:

- *Direction Setter.* Sebagai pengatur arah, komunikasi yang dilakukan hendaknya mampu menunjukkan arah mau dibawa kemana komunitas yang dipimpinnya. Mungkin ia berkata, kita semua ingin jadi masyarakat yang maju dan modern.
- *Transition Pilot.* Sebagai juru mudi yang mengantarkan komunitas ke tujuannya, pemimpin mampu menyampaikan pesan kepada komunitasnya bahwa mereka sedang bereada dimana dan berapa lama lagi akan sampai tujuan!
- *Linking Agent.* Sebagai agen yang menghubungan dengan pihak-pihak terkait, pemimpin berkomunikasi dengan pihak terkait itu untuk menyambungkan komunitasnya dengan berbagai pihak yang diperlukan untuk kemajuan komunitas.

Untuk pemimpin yang selalu berupaya menemukan tantangan baru (The Leader as Renewal Champion) terdapat peran:

- *Critic*. Pemimpin yang baik ternyata tak cepat puas dengan prestasi yang telah diperolehnya. Ia mengajak komunitasnya untuk mengkritisi apa yang telah dicapainya.
- *Provocateur.* Untuk kebaikan dan kemajuan, pemimpin pada waktunya yang tepat diperlukan untuk menjadi provokator bagi timbulnya ide-ide brilian dari komunitasnya.
- *Learning Advocate.* Tetapi pemimpin yang arif juga bukan sekadar pandai menciptakan diskusi publik; tetapi memberi pemberdayaan bagi publiknya untuk kemajuan dan kebaikan.

KESIMPULAN

Mengacu pada uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan, *pertama,* dari perspektif komunikasi pengembangan masyarakat itu bisa dilakukan dengan kata-kata, bukan dengan senjata. Melalui tulisan-tulisannya, ucapan-ucapannya dan pesan-pesan non-verbalnya, pemimpin dapat mempengaruhi corak dan arah masyarakat yang dipimpinnya. Melalui komunikasi yang telah dilakukannya, kepemimpinan seseorang bisa dilacak jejak apa saja yang sudah, sedang, bahkan yang akan dilakukannya dalam rangka pengembangan masyarakatnya.

Kedua, terkait dengan kesimpulan yang pertama itu, komunikasi merupakan fungsi yang mesti selalu melekat pada para pemimpin. Pemimpin harus bisa berkomunikasi untuk menyampaikan gagasannya, menggali aspirasi masyarakat kemudian mengolahnya serta menuangkannya kedalam suatu kebijakan, bahkan melalui komunikasi pemimpin mesti mampu membangunan dinamika di tengah komunitasnya.

Ketiga, sebagai implikasinya pemimpin mesti pandai berkomunikasi dengan masyarakatnya, dalam berbagai peran sesuai waktu dan tempatnya. Kalau bisa secara lisan, maka bisa melalui tulisan. Jika tak sempat kedua-duanya, bisa mengangkat juru-bicara. Oleh sebab komunikasi merupakan hal yang sangat esensial untuk menghubungkan pemimpin dengan masyarakat yang dipimpinnya, maka jangan harap ada keterhubungan di antara keduanya jika tidak ada komunikasi. Yang pasti pula, masyarakatlah yang amat dirugikan jika pemimpinnya tidak mau berkomunikasi. Tingkat perkembangan masyarakat akan terganggu jika pemimpinnya tidak mau berkomunikasi dengan masyarakat yang dipimpinnya.

Sebagai catatan, tentu saja komunikasi bukan satu-satunya alat yang mesti digunakan oleh pemimpin untuk pengembangan masyarakat. Lagi pula, jika komunikasi digunakan sebagai alat intervensi untuk pengembangan masyarakat ke arah maju, maka dalam komunikasinya ada kesesuaian antara kata dan perbuatan dari sang pemimpin tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Mai R, Akerson A. 2003. *The Leader as Communicator.* New York: AMACOM.

Nasution Z. 2002. *Komunikasi Pembangunan: Pengenalan Teori dan Penerapannya.* Jakarta: Rajawali Pers.

STRATEGI MENINGKATKAN KEBERDAYAAN KELUARGA MISKIN PEDESAAN

Ramli Toha[3] dan Amiruddin Saleh[4]

ABSTRACT

Poor rural families were part of rural society which need to improved was resources, in order that they could efford to run family function, had creativity in economy, social, physicology and sociology, that kind of creativity, poor families hopefully could build harmonies in their life. These research had correlation descriptive character which purposes; (a) analyzing factors that cause poverty, (b) analyzing characteristic of poor families from social economy aspect, physical characteristic, physicology characteristic and sociology characteristic (c) knowing and analyzing dependability pattern of triggering factors and characteristic of poor families in promoting capability of poor families (c) building strategies to promote capability of poor families according to trigger factor and characteristic of rural poor families. Research result showed internal environment and external factors which influenced capability of poor families in rural area. Trigger factor that emerge poor families were, poverty was already inherit by their elderly, because their elderly didn't have wide farmland, low education background (they didn't pass the elementary school in average), didn't have other skills beside farming. There were obvious correlation among social economy, social capital, local intelegence and capability of poor families. According to data and information that acquired from the research. Therefore strategic concept was made and pointed, empowering competence of personal implementer of government program in subdistrict level empowering poor families competence, promoting poor families participation in government and private programs that operation in rural area. Build poor families network with business world in marketing their farm product and giving them facilitation to get capital, seeds and tools that according to compete development that given to poor peoples.

Key words: *capability, poor families*

PENDAHULUAN

Latar belakang

Keluarga sebagai unit terkecil masyarakat dapat menjadi ujung tombak ekonomi, kondisi keberdayaannya dapat mempengaruhi keluarga yang lebih besar (kerabat) hingga pembentukan perkumpulan yang bersifat ekonomi lainnya. Sebaliknya kalau keluarga terpuruk menjadi keluarga miskin tidak segera ditangani maka ia akan makin terpuruk. Keluarga miskin biasanya mempunyai aset yang sangat terbatas, tidak mempunyai keterampilan dan cenderung pasrah kalau menghadapi masalah. Keluarga miskin seperti ini sangat rapuh dan makin terpuruk apabila kepala keluarga pencari nafkah meninggal, sakit, terkena pemutusan hubungan kerja, terkena bencana alam dan atau konflik sosial lainnya.

Modal sosial masyarakat Indonesia cukup beragam dan dapat dijadikan pilihan atau alternatif dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial khususnya keluarga miskin di pedesaan. Putnam (1993) menunjukkan bukti bahwa pertumbuhan ekonomi sangat berkorelasi dengan kehadiran modal sosial. Pertumbuhan ekonomi suatu masyarakat akan baik apabila ciri-ciri berikut ini dimiliki oleh masyarakat: (1) hadirnya hubungan yang erat antar anggota masyarakatnya; (2) adanya para pemimpin yang jujur dan egaliter yang

[3] Departemen Sosial Republik Indonesia
[4] Dosen pada Program Studi Komunikasi Pembangunan dan Penyuluhan Pembangunan, Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor, Indonesia

memperlakukan dirinya sebagai bagian dari masyarakat bukan sebagai penguasa. Adanya saling percaya dan kerjasama di antara unsur masyarakat.

Modal sosial memungkinkan manusia bekerjasama untuk menghasilkan sesuatu yang besar. Akumulasi pengetahuan akan berjalan lebih cepat melalui interaksi antar manusia. Hal tersebut menjadi kekuatan organisasi, karena dia menciptakan berbagai inovasi. Individu yang memiliki modal sosial yang tinggi ternyata lebih maju dalam karir jika dibandingkan dengan mereka yang memiliki modal sosial rendah. Kompensasi yang diperoleh pekerja juga dipengaruhi oleh modal sosial yang dimilikinya (Burn 1997). Demikian pula suksesnya seseorang didalam memperoleh pekerjaan juga dipengaruhi oleh modal sosial yang dimilikinya (Lin & Dumin 1996).

Berdasarkan buku Kabupaten Lahat dalam Angka yang dikeluarkan Bappeda Kabupaten Lahat (2008), Kabupaten Lahat terdiri dari 21 kecamatan dan 365 desa/ kelurahan. Jumlah penduduk 540.217 jiwa terdiri dari 370.217 laki-laki dan 370.000 orang perempuan. Jumlah penduduk tersebut menurut data dari Dinas Sosial Kabupaten Lahat (2009) terdapat permasalahan kesejahteraan sosial keluarga miskin sebanyak 2.084 kepala keluarga atau lebih kurang 10.420 jiwa (1,92%).

Data sementara di lapangan diperoleh gambaran bahwa keluarga miskin di pedesaan tertinggal di Kabupaten Lahat belum banyak disentuh oleh program pemerintah baik pusat maupun daerah. Pranata sosial lokal juga belum berbuat untuk menangani keluarga miskin. Yayasan sosial pada tingkat kecamatan, kecenderungan masih menangani anak yatim piatu. Dalam lingkup masyarakat secara tradisional keluarga miskin masih terbatas ditangani oleh kerabat terdekat, seperti paman, kakek, kakak atau keluarga terdekat lainnya (extended family). Masyarakat dalam sistem sosial yang luas belum ikut menangani keluarga miskin.

Kondisi di atas memperlihatkan bahwa penanganan keluarga miskin yang terbatas oleh kerabat belum dapat menyelesaikan masalah. Hal ini disebabkan, jika dalam kerabat tersebut semua tergolong keluarga miskin, maka keluarga miskin tersebut tidak akan mendapat bantuan secara optimal dari kerabatnya. Di lain pihak banyak anggota masyarakat di desa yang secara ekonomi dan latar belakang pendidikan cukup baik, namun belum menunjukkan kepedulian terhadap keluarga miskin yang ada di wilayahnya.

Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan sosial keluarga miskin pedesaan Kabupaten Lahat di atas, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apa faktor penyebab keluarga miskin di pedesaan?
2. Bagaimana hubungan karakteristik keluarga miskin, modal sosial, kearifan lokal, intervensi ekternal dan internal dengan keberdayaan keluarga miskin pedesaan?
3. Bagaimana hubungan ciri keluarga miskin pedesaan dengan keberdayaan keluarga miskin pedesaan?
4. Strategi seperti apa yang tepat untuk meningkatkan keberdayaan keluarga miskin pedesaan?

Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka secara umum penelitian ini bertujuan untuk:

1. mengidentifikasi faktor penyebab timbulnya keluarga miskin di pedesaan.
2. menganalisis hubungan karakteristik keluarga miskin, modal sosial, kearifan lokal, intervensi internal dan eksternal penanganan keluarga miskin dengan keberdayaan keluarga miskin pedesaan.
3. menganalisis hubungan ciri keluarga miskin dengan keberdayaan keluarga miskin.
4. menyusun strategi meningkatkan keberdayaan keluarga miskin pedesaan.

Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang dicapai, hasil-hasil penelitian ini tentunya mampu memberikan manfaat bagi semua pihak yang terkait, yakni:

1. Secara akademis dapat menghasilkan pengetahuan baru yaitu hubungan kebudayaan kemiskinan dengan tingkat partisipasi masyarakat.
2. Secara praktis dapat memberikan sumbangan atau masukan bagi pemerintah untuk menyusun strategi meningkatkan partisipasi masyarakat, dunia usaha dalam penanganan keluarga miskin, dan sebagai acuan bagi organisasi sosial, lembaga swadaya masyarakat dan pemerhati permasalahan sosial dalam melaksanakan intervensi pemecahan masalah kemiskinan.

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Penelitian Terdahulu

Penelitian pekerja anak dari keluarga miskin, yang dilakukan Marwanti (2008) menunjukkan bahwa upah yang didapatkan anak berkisar Rp 150.000-Rp 300.000 per minggu. Besar-kecilnya upah sangat tergantung dari borongan pekerjaan yang ada. Upah tersebut sebagian diberikan kepada orang tua dan dipakai sendiri untuk makan, jajan dan ditabung. Keluarga responden penelitian termasuk keluarga luas dalam arti keluarga tidak hanya terbatas pada ayah, ibu dan anak saja, melainkan kakek, nenek, cucu, menantu tinggal bersama dalam satu rumah. Hasil penelitian selanjutnya menunjukkan pekerja anak menjadi tumpuan keluarganya dalam menopang kebutuhan hidup keluarga. Orang tua pekerja anak lebih banyak bekerja serabutan seperti membuat kantong kertas, kaos, topi dan bendera. Penghasilan dari pekerjaan tersebut sangat tergantung dari pesanan, kalau lagi tidak ada pesanan berarti menganggur.

Kemiskinan

Dalam pandangan teori budaya miskin, menurut Lewis (1966), kemiskinan itu cenderung kekal karena diwariskan dari generasi ke generasi dalam suatu sistem sosial yang mereka warisi bersama. Pandangan ini mendapat dukungan seperti yang dibicarakan Lipton (1976) bahwa kemiskinan absolut itu disebabkan oleh dua faktor yaitu pertama faktor genetik yaitu kemiskinan yang telah ada yang terus diwarisi sejak mereka lahir disebabkan kondisi keluarga mereka miskin, kedua kondisi lingkungan sosial yang nyata dan mengekali nilai atau kebiasaan yang diamalkan orang miskin juga telah menyumbang kepada kemiskinan secara budaya.

Lewis (1966) menyatakan sekurang-kurangnya ada lima kondisi yang menyebabkan kekalnya budaya miskin. Budaya miskin lahir dalam masyarakat karena: (1) mengamalkan sistem ekonomi tunai, upah kerja dan produksi untuk tujuan keuntungan; (2) tingginya angka pengangguran dan pekerja tanpa *skill*; (3) tingkat upah yang sangat rendah; (4) berlakunya kegagalan sistem sosial, politik dan ekonomi dalam membantu masyarakat berpendapatan rendah; (5) adanya suatu sistem nilai yang diamalkan dalam kelas dominan yaitu kelompok kaya sebagai pengaruh kelas lainnya.

Secara ekonomi, kemiskinan didefinisikan sebagai kekurangan sumber daya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Sumber daya yang dimaksudkan di sini tidak hanya aspek finansial, melainkan semua jenis kekayaan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam arti luas.

Berdasarkan konsepsi ini, maka kemiskinan dapat diukur secara langsung dengan menetapkan persediaan sumber daya yang dimiliki melalui penggunaan standar baku yang dikenal dengan garis kemiskinan (poverty line). Badan Pusat Statistik (2006) menyebutkan garis kemiskinan adalah sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2.100 kalori perorang perhari dan kebutuhan non-makanan yang terdiri dari perumahan, sandang, kesehatan, pendidikan, transportasi, aneka barang dan jasa lainnya.

Keluarga

Murdock (1965) menjelaskan bahwa keluarga sebagai suatu kelompok manusia yang hidup bersama, yang terbentuk karena ikatan perkawinan, darah dan adopsi. Dalam melaksanakan hidup berumahtangga, mesti didasari oleh saling menghargai, saling menghormati setiap peran anggotanya, sehingga dapat memelihara dan menciptakan budaya bagi kemanusiaan. Keluarga dapat dibedakan antara keluarga inti (nuclear family) dan keluarga besar (extended family).

Perkembangan bentuk keluarga, menurut Dubois (1992) meliputi antara lain: (1) Keluarga campuran yaitu keluarga yang menikah setelah masing-masing pasangan atau salah satu pasangan bercerai. Mereka menikah dengan membawa anak dari hasil pernikahan sebelumnya; (2) Keluarga orang tua tunggal, yaitu keluarga yang hanya memiliki satu orangtua. Mereka biasanya terdiri dari seorang ayah atau seorang ibu saja. Bentuk keluarga ini biasanya terjadi karena adanya perceraian, salah satu pasangan meninggal dunia, atau orangtua yang memiliki anak di luar pernikahan dan memutuskan untuk membesarkan anaknya sendiri; (3) Keluarga multi generasi, yaitu keluarga yang terdiri dari beberapa generasi yang tinggal dalam satu rumah tangga. Dalam keluarga tersebut ada kakek atau nenek, sampai cucu atau buyut.

Pemberdayaan

Menurut Horton (1987), pemberdayaan dan partisipasi merupakan strategi yang sangat potensial dalam rangka meningkatkan ekonomi sosial, dan transformasi budaya. Proses ini pada akhirnya, dapat menciptakan pembangunan yang lebih berpusat pada rakyat. Salah satu agenda internasional Bank Dunia misalnya percaya bahwa partisipasi masyarakat di dunia ketiga merupakan sarana

yang efektif untuk menjangkau masyarakat miskin melalui upaya pembangkitan semangat hidup untuk dapat menolong diri sendiri. Cara terbaik untuk mengatasi masalah pembangunan adalah membiarkan semangat wiraswasta tumbuh dalam kehidupan masyarakat, mendorong masyarakat berani bersaing, berani mengambil resiko, menumbuhkan semangat untuk menemukan hal-hal baru (inovasi) melalui partisipasi masyarakat.

Masyarakat Pedesaan

Desa adalah satu daerah hukum yang ada sejak beberapa keturunan dan mempunyai ikatan sosial yang hidup serta tinggal menetap di suatu daerah tertentu, dengan adat-istiadat yang dijadikan landasan hukum dan mempunyai seorang pimpinan formal yaitu kepala desa. Kalau kita soroti secara umum, masyarakat yang berdiam di daerah pedesaan seringkali dianalogikan dengan berbagai stigma seperti tidak berpendidikan, terisolasi secara fisik dan mental, sederhana dalam cara hidup, tidak sehat, jauh dari kemajuan, kolot dan sebagainya. Anggapan seperti itu tidak selalu benar, karena dalam kenyataan sehari-hari kita lihat masyarakat di desa berjuang menapaki tangga kehidupan dengan cara mereka masing-masing.

Modal Sosial

Woolcock (2001) mengklasifikasikan modal sosial menjadi empat tipe utama, yaitu: (1) tipe ikatan solidaritas (bounder solidarity), dimana modal sosial menciptakan mekanisme keterpaduan kelompok dalam situasi yang merugikan kelompok, (2) tipe pertukaran timbal-balik (reciprocity transaction), yaitu aturan yang melahirkan pertukaran antara pelaku, (3) tipe nilai luhur (value introjection), yakni gagasan dan nilai, moral yang luhur dan komitmen melalui hubungan-hubungan kontraktual dan menyampaikan tujuan-tujuan individu dibalik tujuan instrumental dan (4) tipe membina kepercayaan (enforceable trust), bahwa institusi formal dan kelompok-kelompok partikelir menggunakan mekanisme yang berbeda untuk menjamin pemenuhan keperluan berasaskan kesepakatan terdahulu dengan menggunakan mekanisme rasional.

Kearifan Lokal

Menurut Ife (Sonarso *et al.* 2005), kearifan lokal adalah kematangan masyarakat di tingkat komunitas lokal yang tercermin dalam sikap, perilaku dan cara pandang masyarakat yang kondusif di dalam pengembangan potensi dan sumber lokal baik material maupun non-material yang dapat dijadikan kekuatan di dalam mewujudkan perubahan ke arah yang lebih baik atau positif. Kearifan lokal meliputi pengetahuan lokal, budaya lokal, keterampilan lokal, sumber lokal dan proses sosial lokal.

KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS

Kerangka Berpikir

Kemiskinan adalah suatu kondisi ketidakmampuan seseorang, keluarga, kelompok, masyarakat untuk memenuhi kebutuhan fisik (pangan, sandang, papan) dan non-fisik (kesehatan, pendidikan, rasa aman). Penanganan kemiskinan tidak mungkin hanya ditangani oleh pemerintah, juga perlu melibatkan masyarakat dan pihak swasta termasuk dunia usaha. Permasalahan kemiskinan adalah menyangkut

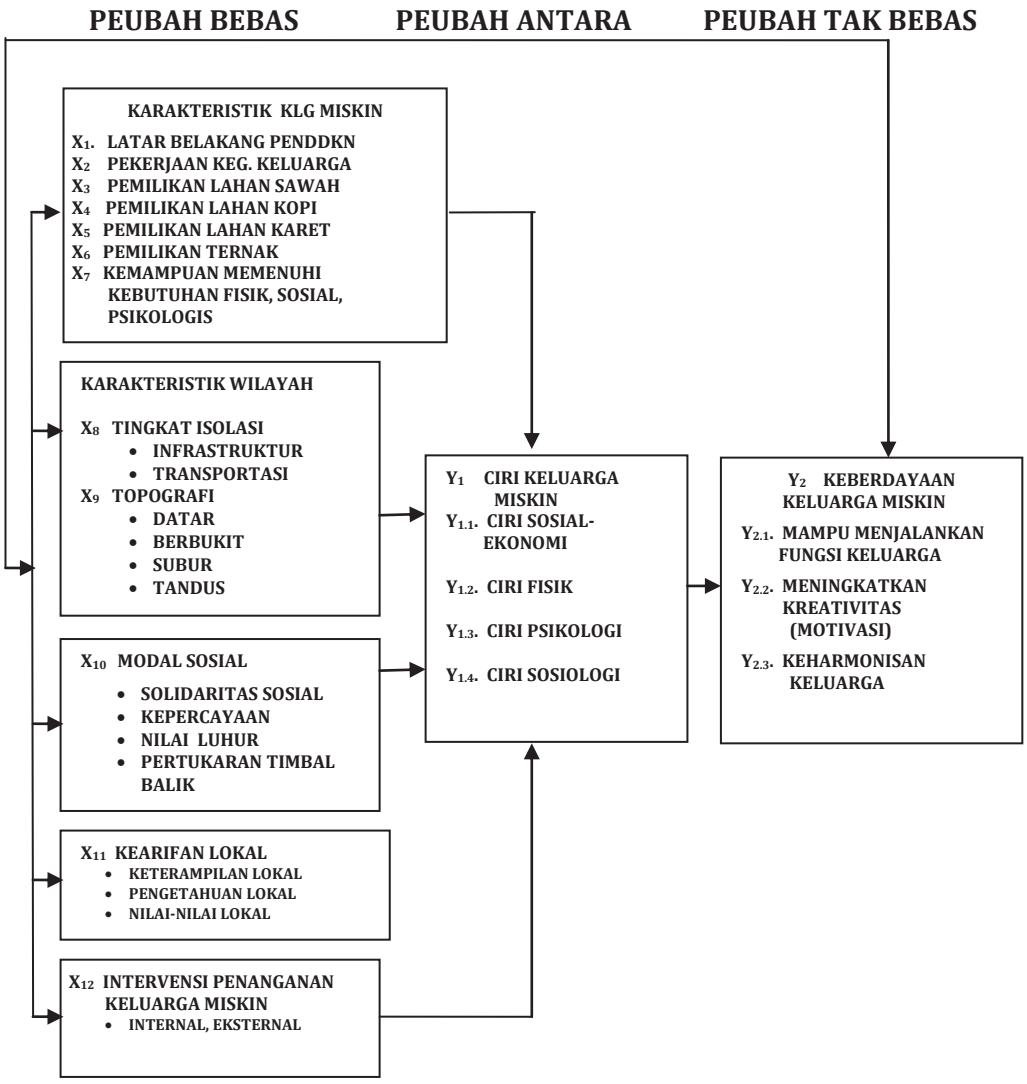
kegagalan pemenuhan hak-hak dasar seperti terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, terbatasnya akses dan rendahnya mutu pelayanan kesehatan, terbatasnya akses dan mutu layanan pendidikan, terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, terbatasnya akses layanan perumahan, terbatasnya akses air bersih, sanitasi dan rasa aman, lemahnya kepastian penguasaan dan pemilikan tanah dan lemahnya partisipasi masyarakat. Di samping itu, kemiskinan disebabkan lemahnya penanganan masalah kependudukan, ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, kesenjangan antar daerah dan lain-lain.

Untuk mengatasi kemiskinan tersebut diperlukan kemampuan pemerintah untuk membangun kerjasama dengan pihak swasta dalam hal ini pihak dunia usaha, masyarakat dan negara lain yang telah berhasil dalam upaya penanganan kemiskinan, sehingga hak-hak dasar seperti di atas dapat terpenuhi. Sesuatu yang tidak kalah penting dalam penanganan kemiskinan adalah memperluas partisipasi masyarakat, sehingga modal sosial dan kearifan lokal masyarakat mampu menyokong penanganan kemiskinan. Kemiskinan keluarga ditandai oleh ciri fisik, psikologis dan ciri sosiologis.

Modal sosial yang berkembang dengan kuat dalam suatu masyarakat dapat menjadi alternatif bagi masyarakat dalam mengatasi permasalahan sosial yang ada dalam masyarakat termasuk dalam penanganan kemiskinan. Dalam arti bahwa jaringan kerja yang terkandung dalam modal sosial dapat dimanfaatkan untuk pengembangan masyarakat secara menyeluruh. Masyarakat yang mempunyai modal sosial yang tinggi akan mampu mengatasi kesulitan yang dihadapi, sebaliknya masyarakat yang memiliki modal sosial rendah mempunyai kemampuan yang rendah dalam mengatasi persoalan di lingkungannya. Aksi sosial individu, keluarga, masyarakat dengan mematuhi norma, jaringan kerja akan makin mendorong peningkatan kerjasama dalam masyarakat.

Kemiskinan pada hakekatnya tidak lepas dari kebodohan atau keterbelakangan suatu komunitas, baik di bidang pendidikan maupun kondisi sosial budaya masyarakat. Hal ini berarti bahwa, bila penanganan kemiskinan hanya dipusatkan pada satu aspek saja, maka hasilnya tidak akan memuaskan. Misalnya penanggulangan kemiskinan yang hanya difokuskan pada bidang pendidikan, atau dengan cara memberikan dana yang melimpah, tidak akan menghasilkan *output* yang optimal. Oleh karena itu, pendekatan penanganan kemiskinan hendaknya dilaksanakan secara interdisipliner yaitu menyangkut bagaimana mengadakan perubahan sikap, peningkatan pengetahuan dan peningkatan keterampilan individu, kelompok maupun masyarakat.

Kerangka operasional, seperti tersaji pada Gambar 1 menunjukkan keterkaitan peubah independen yaitu peubah karakteristik wilayah, modal sosial, kearifan lokal dan intervensi penanganan keluarga miskin yang dilaksanakan masyarakat, organisasi sosial/lembaga swadaya masyarakat dan pemerintah dengan peubah antara berupa ciri keluarga miskin (ciri sosial ekonomi, fisik, psikologis dan ciri sosiologis) dan peubah dependen yang dalam hal ini adalah keberdayaan keluarga miskin di pedesaan. Untuk mengajukan masukan analisis hubungan peubah independen, peubah antara dan peubah dependen, maka dilanjutkan penggalian *problem solving* dengan instrumen *Nominal Group Technique* (NGT). Hasil NGT tersebut dijadikan dasar dalam menyusun strategi penanganan keluarga miskin pedesaan.



Gambar 1 Kerangka operasional hubungan antara peubah penelitian

Hipotesis Penelitian

Berdasarkan uraian kerangka berpikir di atas dan rumusan permasalahan penelitian, disusun hipotesa penelitian sebagai berikut:

1. Karakteristik keluarga miskin mempunyai hubungan nyata dengan keberdayaan keluarga miskin.
2. Modal sosial mempunyai hubungan nyata dengan keberdayaan keluarga miskin.
3. Kearifan lokal mempunyai hubungan nyata dengan keberdayaan keluarga miskin.
4. Intervensi kerabat, masyarakat, pemerintah dalam penanganan keluarga miskin mempunyai hubungan nyata dengan keberdayaan keluarga miskin.
5. Ciri keluarga miskin berhubungan nyata dengan keberdayaan keluarga miskin.

METODE PENELITIAN

Penelitian didesain sebagai survei deskriptif korelasional dengan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Menurut Ismani (1988), penelitian deskriptif menggambarkan realita-realita sosial yang komplek sifatnya dalam relevansinya dengan aspek sosiologis, antropologis untuk mendapatkan justifikasi, perbandingan-perbandingan dan evaluasi.

Lokasi penelitian di Kabupaten Lahat Provinsi Sumatera Selatan, dengan sampel lokasi dua kecamatan dan 12 desa. Penentuan dua kecamatan tersebut di-dasarkan pada besarnya populasi keluarga miskin di dua kecamatan, yakni sebesar 528 kepala keluarga (25,34%) dari populasi keluarga miskin di Kabupaten Lahat. Di samping itu ditetapkan dua Kecamatan Mulak Ulu dan Merapi Timur untuk mewakili dua suku besar. Kecamatan Mulak Ulu mewakili kondisi Suku Besemah dan Kecamatan Merapi Timur mewakili Suku Lematang. Secara rinci lokasi penelitian disajikan pada Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1 Lokasi penelitian

No	Kecamatan Mulak Ulu	No.	Kecamatan Merapi Timur
1	Desa Lesung Batu	7	Desa Prabu Menang
2	Desa Datar Balam	8	Desa Gunung Kembang
3	Desa Mengkenang	9	Desa Gedung Agung
4	Desa Sengkuang	10	Desa Muara Lawai
5	Desa Geramat	11	Desa Tanjung Jambu
6	Desa Lawang Agung	12	Desa Tanjung Lontar

Menurut Ismani (1988), populasi adalah seluruh elemen yang menjadi obyek penelitian. Kesatuan-kesatuan elemen dalam populasi biasanya berupa orang, perusahaan, rumah tangga, kepemimpinan dan lain-lain. Sampel Menurut Ismani (1988) secara *letterleg* adalah contoh, monster representantif atau wakil dari suatu populasi. Responden penelitian terdiri dari aparat kecamatan, aparat desa, tokoh masyarakat, tokah pemuda, pada tingkat kecamatan dan desa. Masyarakat dan keluarga miskin di desa. Jumlah responden sebanyak 264 orang dengan rincian dari dua kecamatan lokasi penelitian, ditetapkan 12 desa, setiap desa diambil responden sebanyak 22 orang.

Data kuantitatif yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan: (1) analisis statistik deskriptif untuk menjelaskan data dan hasil pengamatan umum dalam bentuk frekuensi, prosentasi, *mean*, persentil, rataan skor dan tabulasi silang, dan (2) untuk menguji hipotesis penelitian, guna mengungkap hubungan antar peubah digunakan analisis statistik inferensial (Siegel 1997), berupa uji korelasi Tau-b Kendall.

HASIL PENELITIAN

Karakteristik responden keluarga miskin

Secara umum latar belakang pendidikan responden kepala keluarga sangat rendah hal ini terlihat dalam pengelompokan yaitu tidak tamat SD 15,4 persen, tamat SD dan tidak tamat SLTP 50 persen, tamat SLTP 34,6 persen. Dilihat dari pekerjaan menunjukkan sebanyak 89,6 persen kepala keluarga miskin menekuni

satu pekerjaan yaitu menjadi petani, petani penggarap dan petani buruh. Sebanyak 10 persen kepala keluarga keluarga yang menekuni pekerjaan lain selain bertani, yaitu menjadi buruh bangunan atau buruh tani, buruh perkebunan Sawit dan hanya satu orang (0,4%) yang tidak memiliki pekerjaan tetap. Dalam wawancara kepada buruh tani dan buruh pertambangan tipe C (penggalian pasir dan batu), diperoleh gambaran bahwa buruh tani di sawah dan buruh kebon kopi mendapat upah harian berkisar antara Rp 15.000,00 sampai dengan Rp 20.000,00 perhari tanpa diberi makan oleh pemilik sawah/kebon. Mereka membawa bekal sendiri. Jam kerja buruh tani mulai pukul delapan pagi sampai dengan pukul 16.00, dengan waktu istirahat pukul 12.00 sampai dengan pukul 13.30. Waktu istirahat digunakan oleh para buruh untuk makan siang, sembahyang lohor, dan berbincang-bincang dengan sesama buruh. Buruh penambang pasir dan batu mendapat upah harian berkisar antara Rp 20.000,00 sampai dengan Rp 25.000,00. Buruh tambang juga tidak mendapat bantuan makanan dari pemilik tambang, mereka membawa bekal dari rumah. Sedangkan buruh kebun sawit mendapat upah secara bulanan berkisar Rp 500.000,00-Rp 600.000,00 setiap hari para buruh dijemput dengan truk. Penjemputan dimulai pukul delapan pagi dan pemulangan pada pukul 15.00 siang. Tugas para buruh di kebon sawit adalah panen buah sawit, pembersihan kebon sawit termasuk pemotongan pelepah sawit yang sudah mati, pemupukan pohon sawit, pengangkatan buah sawit ke truk-truk yang telah disediakan.

Dalam hal pemilikan lahan hampir semua responden keluarga miskin menyatakan memiliki lahan yang sempit. Pemilikan lahan sawah sebanyak 161 responden (67%) menyatakan memiliki lahan sawah kurang dari 0,6 ha, 57 responden (23,8%) memiliki lahan 0,6 ha sampai dengan 1,3 ha dan hanya 22 responden (9,2%) memiliki lahan sawah di atas 1,3 ha. Pemilikan lahan kopi sebanyak 202 responden (84,2%) menyatakan memiliki lahan kurang dari 1,3 ha, 30 responden (12,5%) memiliki lahan 1,3 ha sampai dengan 2,7 ha dan hanya delapan responden (3,3%) memiliki lahan kopi lebih dari 2,7 ha. Pemilikan lahan karet sebanyak 205 responden (85,4%) memiliki kebon karet kurang dari dua ha. Sekitar 32 responden (13,3%) memiliki kebon karet dua hingga empat hektar dan hanya tiga responden yang menyatakan memiliki lahan karet lebih dari empat hektar. Untuk kecamatan Mulak Ulu, kebun karet rakyat belum berproduksi karena baru berumur kurang dari dua tahun. Penanaman karet dilakukan masyarakat pada lahan kering yang selama ini merupakan lahan tidur yang dipenuhi oleh rumput dan alang-alang. Lahan pekarangan belum banyak dimanfaatkan secara optimal, tanaman pekarangan rumah masih didominasi oleh pohon ketela pohon, pohon cabe rawit dan pohon keladi. Tanaman pekarangan belum bersifat ekonomi dalam arti digunakan untuk peningkatan pendapatan, mereka hanya menanam sekedar untuk mencukupi keperluan rumah tangga saja. Perikanan darat yang dikelola keluarga miskin di pedesaan juga belum beorientasi untuk dijual, mereka yang mempunyai kolam ikan hanya digunakan untuk keperluan keluarga seperti hajatan/syukuran.

Pemilikan ternak oleh keluarga miskin menunjukkan, bahwa sebanyak 97,9 persen responden memiliki ternak ayam kurang dari 45 ekor, 2,1 persen memiliki ternak ayam 45 ekor sampai dengan 90 ekor dan hanya 0,4 persen memiliki ternak ayam lebih dari 90 ekor.

Dilihat dari pemenuhan kebutuhan perbulan menunjukkan, sekitar 77 persen responden mengeluarkan uang Rp 186.720,167,00 per bulan atau

Rp 2.240.642,00 per tahun dengan rata-rata tanggungan keluarga lima orang. Sebanyak 19,2 persen responden menyatakan pengeluaran pertahun antara Rp 2.240.645,00 sampai dengan Rp 4.343.538,00 dan hanya 3,8 persen responden mempunyai pengeluaran lebih dari Rp 4.343.550,00.

Karakteristik wilayah

Dilihat dari aspek tingkat isolasi wilayah, sekitar 51,3 persen responden menyatakan kurang setuju kalau dikatakan desanya sukar dijangkau dari ibu kota kecamatan, karena mereka merasakan bahwa kendaraan umum sudah hampir setiap hari datang ke desa mereka, dan 115 responden (48,7%) menyatakan setuju dikatakan desanya masih sulit dijangkau dari ibu kota kecamatan. Hal ini cukup dimaklumi bahwa pada dua kecamatan lokasi penelitian ada desa yang masuk 12 km dari jalan besar seperti Desa Gramat, Desa Sengkuang di Kecamatan Mulak Ulu letaknya jauh dari jalan raya untuk masuk ke desa tersebut perlu hati-hati karena di samping jalan menuju desa masih berupa pasir dan batu, juga banyak lobang-lobang besar. Demikian juga Desa Nanjungan Kecamatan Merapi Timur lebih kurang 10 km dari jalan besar dan hanya dua responden yang menyatakan tidak setuju dikatakan desanya sulit di jangkau dari ibu kota kecamatan.

Dalam hal topografi 129 responden (53,8%) menyatakan setuju dan sangat setuju kalau dikatakan tanah di sekitar desanya cukup subur dan tanahnya berbukit, dan 109 responden (45,4%) menyatakan kurang setuju kalau dikatakan tanah di sekitarnya cukup subur dan berbukit. Hal ini dapat dipahami terutama responden dari Kecamatan Merapi Timur, karena daerah tersebut merupakan dataran rendah dan banyak dilalui sungai-sungai kecil. Tanah cenderung mempunyai banyak batu dan pasir dan cocok untuk pertambangan galian type C.

Modal sosial

Dari aspek solidaritas sebanyak 185 responden (77,1%) menyatakan setuju dan sangat setuju apabila salah satu keluarga mendapat kesusahan atau mengadakan syukuran, maka semua anggota masyarakat ikut membantu, bila dalam lingkungan masyarakat ada keluarga miskin, semua anggota masyarakat turut membantu dan jika salah satu anggota masyarakat membangun rumah maka banyak tetangga yang membantu. Namun 55 responden kurang setuju dengan pernyataan tersebut, karena mereka mengakui orang tidak mampu secara realita sulit untuk membantu orang lain secara material, apalagi menyangkut kebutuhan pokok sehari-hari, karena mereka sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Dalam hal kepercayaan antar sesama 195 responden (81,2%) menyatakan setuju dan sangat setuju bahwa tingkat saling percaya antara anggota masyarakat di kampung masih tinggi, saling percaya antar anggota masyarakat merupakan modal dalam menciptakan rasa aman dalam masyarakat. Dengan terciptanya rasa aman mereka percaya kalau mereka pergi beberapa hari rumahnya akan dijaga tetangganya, mereka percaya bahwa ternak piaraannya, tanaman di kebun tidak akan diganggu orang lain. Mereka berkeyakinan bawa dengan saling percaya maka hubungan antar anggota masyarakat makin baik.

Nilai luhur dalam masyarakat masih dijunjung tinggi, hal ini terlihat dari 236 responden (98,4%) menyatakan setuju dan sangat setuju bahwa semua aturan

yang disepakati, diyakini akan memberikan manfaat bagi masyarakat, dan bila ditaati akan menciptakan kedamaian dalam masyarakat dan mencegah atau meminimalisir timbulnya permasalahan sosial. Oleh karena itu semua aturan yang telah disepakati harus ditaati dan bagi yang melanggarnya diberikan sanksi.

Dari aspek pertukaran timbal balik 222 responden (92,5%) menyatakan setuju dan sangat setuju dengan pernyataan bahwa apabila kita menolong orang lain termasuk membantu orang miskin di lingkungannya, maka kalau dia mendapat kesulitan, mereka akan balik membantu. Ikatan solidaritas di lingkungan perlu dilestarikan, karena kita percaya bahwa manusia itu saling membutuhkan. Hanya 18 responden yang menyatakan kurang setuju.

Kearifan lokal

Keterampilan lokal merupakan salah satu asset masyarakat terutama pada masyarakat pedesaan. Dari hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa 165 responden (68,8%) menyatakan keterampilan lokal dapat membantu meningkatkan pendapatan keluarga, mendorong peningkatan partisipasi masyarakat. Sebanyak 75 responden (31,2%) berpendapat tidak setuju dan kurang setuju kalau keterampilan lokal dikatakan dapat meningkatkan pendapatan, karena keterampilan yang dimiliki masyarakat adalah keterampilan yang hanya dipahami, diakui oleh masyarakat lokal dan sebagai alat bagi mereka dalam mengelola kondisi lokal. Misalnya dalam membangun rumah penduduk, anggota masyarakat yang mempunyai keterampilan lokal menjadi *leader*/pemimpin dalam membangun rumah. Pengetahuan lokal dapat membantu pengembangan sikap perilaku masyarakat terutama dalam pemahaman nilai-nilai yang perlu dilestarikan.

Di sisi lain, sebanyak 82,1 persen responden keluarga miskin menyatakan setuju dan sangat setuju, bahwa kita perlu memiliki sikap pantang menyerah. Sebagai manusia, kita wajib berusaha untuk ke luar dari kemiskinan. Hanya 43 responden (17,9%) yang kurang setuju tentang nilai-nilai lokal perlu dilestarikan, karena biasanya nilai lokal tersebut hanya diakui oleh generasi tua, sedangkan generasi muda kurang memberi perhatian terhadap nilai lokal. Hal ini bisa jadi karena pengaruh teknologi informasi yang kian maju pesat dan merambah sampai ke pedesaan.

Intervensi penanganan keluarga miskin

Dalam komunitas masyarakat pedesaan terutama dalam kelompok kecil kekerabatan, saling tolong-menolong antar sesama masih sangat kental. Hal ini terlihat dari hasil wawancara dengan keluarga miskin ternyata 120 responden (50%) menyatakan setuju dan sangat setuju dengan pernyataan bahwa kalau ada kekurangan dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari, mereka mendapat pinjaman dari kerabat. Mereka juga saling membantu dalam memanen padi dan saling bantu-membantu dalam hal pengadaan bibit tanaman. Kebiasaan di pedesaan lokasi penelitian bahwa kalau ada kerabat yang mampu dan banyak memiliki lahan sawah yang luas. Maka setiap anggota kerabat yang miskin membantu panen padi maka setelah selesai membantu mereka diberi beras.

Program-program pemerintah yang masuk ke desa-desa lokasi penelitian di antaranya pembangunan jalan desa, pembangunan instalasi air minum dari Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Lahat, Bantuan pemberdayaan masyarakat termasuk

keluarga miskin melalui kelompok usaha bersama (KUBE) dari Departemen Sosial RI, Bantuan bibit padi dari Departemen Pertanian RI, Program Usaha Agrobisnis Untuk Petani (PUAP), dan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Namun dari pengamatan di lapangan terlihat bahwa program yang dikucurkan pada tingkat desa yang ditujukan langsung untuk sasaran (masyarakat) belum menunjukkan keberhasilan. Hal ini antara lain dalam pengelolaan program belum ada pendamping di desa. Di samping itu dalam pengelolaan program masuk desa sejak tahap awal perencanaan kegiatan tidak melibatkan masyarakat sasaran.

Bantuan pemerintah dalam bentuk pendampingan telah dilakukan oleh petugas penyuluh pertanian. Namun ada kendala yang dihadapi oleh para penyuluh yaitu dalam budaya suku Lematang dan suku Besemah. Masyarakat Lematang dan Besemah secara budaya tidak mau dinasehati oleh orang lebih muda dari mereka, padahal para penyuluh masih usia muda. Untuk itu diperlukan suatu upaya untuk memahami lebih dalam tentang budaya masyarakat, agar masyarakat secara perlahan tapi mulai mau menerima perubahan walaupun datang dari generasi yang lebih muda.

Ciri keluarga miskin

Dari aspek ciri sosial ekonomi menunjukkan 157 responden (65,4%) responden keluarga miskin setuju dan sangat setuju dengan pernyataan bahwa tingkat pendidikan dalam lingkungan keluarganya paling tinggi SLTP/sederajat dan 83 responden (34,6%) kurang setuju dengan pernyataan itu, karena dalam lingkungan keluarga mereka ada yang tamat SLTA. Namun secara psikologis hampir semua responden menginginkan sekali anggota keluarga mereka dapat sekolah ke jenjang lebih tinggi lagi. Untuk mewujudkan cita-citanya tersebut mereka berusaha untuk menabung. Karena pendidikan yang terbatas sebagian besar mereka belum pernah berusaha di luar desanya. Di samping itu hampir semua responden tidak memiliki keterampilan selain bertani sawah dan berkebon. Mereka belum pernah mendapatkan pengetahuan dan keterampilan dari petugas pemerintah Untuk peningkatan gizi keluarga beberapa responden keluarga miskin ada yang beternak ayam, memelihara ikan di kolam/empang.

Dari aspek ciri fisik menunjukkan 140 responden (58,8%) setuju dan sangat setuju dengan pernyataan bahwa beberapa bulan terakhir mereka sering jatuh sakit. Mereka kalau sakit berobat ke puskesmas atau petugas kesehatan yang terdekat dan ada yang hanya membeli obat di warung. Dari pengamatan terlihat anak-anak kelihatan kotor karena pakaiannya jarang dicuci. Dari hasil wawancara menunjukkan bahwa hampir semua responden membeli pakaian satu tahun sekali. Pemilikan baju rata-rata tiga stel per orang.

Bahan bangunan rumah mereka terbuat dari bahan lokal yang bahasa daerah disebut dinding pelopoh yaitu dinding terbuat dari bambu yang dicacah. Ukuran luas rumah 30-45 m^2.

Secara psikologis keluarga miskin berpikir sangat sederhana, 216 responden (90%) menyatakan mereka membeli bahan pokok setiap hari sangat tergantung dari penghasilannya dari hasil kebun atau dari hasil upah harian sebagai buruh tani, buruh pada penggalian tambang pasir dan batu. Mereka mengatakan yang penting setiap hari ada bahan pokok beras dan 24 responden (10%) menyatakan membeli bahan pokok secara bulanan. Mereka bekerja sebagai buruh penyadap karet, buruh

kebon sawit yang mendapat upah secara bulanan. Dari hasil wawancara secara mendalam kepada responden menunjukkan mereka selalu ingin ada perubahan dalam kehidupan. Hal ini terlihat dari pernyataan mereka bahwa mereka ikut bangga kalau kerabat atau tetangga berhasil dalam berusaha ataupun dalam bidang pendidikan dan mereka berusaha untuk mengikutinya. Kalau ada masalah yang dihadapi mereka tidak menyerah begitu saja tapi berusaha untuk menyelesaikan secara musyawarah.

Dari aspek ciri sosiologi menunjukkan 229 responden (95,4%) menyatakan setuju dan sangat setuju bahwa interaksi masyarakat desa cukup baik, hal ini dikarenakan komunikasi tokoh masyarakat dengan masyarakat berjalan dengan baik. Intraksi yang baik tersebut ditandai antara lain; kalau ada salah satu kerabat atau masyarakat sekitar desa mendapat musibah atau mengadakan hajatan mereka selalu datang, kalau ada pengajian yang diselenggarakan di balai desa mereka datang. Di samping itu masyarakat sebenarnya mempunyai kemauan untuk berubah seperti kalau ada penyuluhan atau pembinaan yang diselenggarakan pemerintah mereka selalu datang.

Keberdayaan keluarga miskin

Dalam hal kemampuan menjalankan fungsi menunjukkan 210 responden (87,5%) cukup berdaya hal ini ditandai oleh pemahaman terhadap fungsi keluarga dikatakannya sangat penting dalam menciptakan kedamaian, ketenteraman keluarga, mereka memahami/mengetahui tanaman pertanian yang mempunyai gizi yang tinggi, sehingga dalam keseharian mereka telah mengkonsumsi makanan sesuai dengan kebutuhan keluarga dan hanya 30 responden (12,5%) yang kurang memahami fungsi rumah tangga secara utuh.

Dalam aspek keharmonisan rumah tangga 221 responden (92,1%) menyatakan kalau ada masalah yang mereka hadapi dalam keluarga mereka berusaha untuk mengatasinya. Untuk menjalin keharmonisan dengan kerabat, tetangga mereka menyatakan bahwa walaupun mereka sedang di ladang/di kebon, kalau ada berita duka, mereka tinggalkan pekerjaan dan segera datang ketempat anggota masyarakat yang kena musibah. Mereka selalu hadir pada setiap acara agama yang diselenggarakan desa. Dalam waktu tertentu mereka ikut gotong-royong perbaikan rumah tetangga, perbaikan mesjid dan surau atau musollah. Hanya 19 responden (7,9%) menyatakan kurang berdaya dalam menciptakan keharmonisan rumah tangga, hal ini dikarenakan mereka masuk dalam kategori fakir-miskin dan secara psikologis tidak mampu untuk menciptakan relasi sosial baik dalam keluarga maupun dengan kerabat atau tetangga sekitarnya.

Dalam aspek meningkatkan kreativitas ternyata 171 responden (71,3%) yang menyatakan cukup berdaya dan berdaya, dan yang kurang berdaya sebanyak 69 responden (28,7%). Responden yang cukup berdaya dan berdaya ditandai dengan walau mereka mempunyai lahan yang sempit, mereka berusaha mengolahnya untuk meningkatkan pendapatan dan keperluan keluarga. Untuk meningkatkan hasil produksi mereka menggunakan pupuk kandang dan pupuk kimia. Kalau ada masalah seperti kekurangan pupuk, modal usaha mereka berusaha menghubungi koperasi desa atau lembaga keuangan lain yang ada di desa. Mereka sudah terbiasa berhubungan dengan koperasi dan menganggapnya sebagai mitra kerja mereka.

Intervensi pemerintah dalam bentuk penyuluhan pertanian sangat dirasakan manfaatnya dalam meningkatkan produksi pertanian. Sedangkan yang merasa kurang berdaya dalam meningkatkan kreativitasnya, mereka pasrah menghadapi kondisi kehidupan yang dihadapinya dan upaya-upaya untuk mengatasi masalah yang dihadapi lamban sekali, yang sering mereka lakukan seperti meminjam kepada kerabat.

Faktor penyebab timbulnya keluarga miskin di pedesaan

Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keluarga miskin menggunakan metode *Nominal Group Technique* (NGT). Metode NGT adalah suatu teknik *brainstorming* dalam suatu kelompok kecil, terstruktur untuk mencapai suatu kesepakatan, yang dikembangkan oleh *Andre L Delbecq & Andrew H Van de Ven* pada tahun 1984. NGT adalah suatu alat yang dipakai untuk penggalian potensi partisipasi masyarakat dalam mengidentifikasi dan pemecahan masalah, untuk perencanaan program maupun menetapkan suatu penelitian. Dengan metode NGT, peneliti berusaha mengidentifikasi, menilai dan melakukan skor berbagai ide yang menjadi isu dalam proses curah pendapat.

Peserta dalam curah pendapat (brainstorming) ini terdiri dari wakil berbagai status sosial masyarakat yang ada pada wilayah pengamatan yaitu Kecamatan Mulak Ulu dengan jumlah lima sampai dengan 10 orang, hal ini diupayakan untuk menjaga informasi diperoleh lebih akurat dan kelancaran proses curah pendapat.

Langkah pertama dalam pelaksanaan memberikan kesempatan kepada semua peserta untuk menyampaikan idenya tentang faktor pemicu dan atau faktor apa yang membuat keluarga miskin tidak mampu ke luar dari lingkaran kemiskinan. Hasil yang diperoleh dari *brainstorming* pada tahap awal diketahui 13 jenis permasalahan keluarga miskin pedesaan yaitu: (a) Harga hasil pertanian tidak stabil dan sangat tergantung dengan harga yang ditetapkan oleh pedagang, (b) Program pemerintah kurang menyentuh kebutuhan keluarga-keluarga miskin pedesaan, (c) Latar belakang pendidikan rendah, (d) Kurang keterampilan yg dimiliki, (e) Adanya rentenir dalam masyarakat. (f) Rumah tidak Layak huni,(g) Keamanan kurang, (h) Kurang kesadaran keluarga dalam mengatasi masalah yang dihadapi, (i) Sengketa tanah, (j) Pendapatan rendah, (k) Kurang modal, (l) Pengangguran dan (m) Rasa ingin tahu kurang.

Langkah berikutnya memberikan kesempatan kepada peserta pertemuan untuk menentukan masalah yang prioritas dengan skor satu sampai dengan 10. Dari kesempatan pertemuan tahap dua diperoleh gambaran prioritas seperti tersaji pada Tabel 2 berikut ini.

Tabel 2 Jenis permasalahan keluarga miskin berdasarkan prioritas untuk ditangani

Jenis masalah keluarga miskin	Yung	Sutimin	Alan	Bahrun	J.Febri	Herman	Riadi	Rita	Vebby	Erdian-syah	Jumlah Skor
	Skor	Skor	Skor	Skor	Skor	Skor	Skor	Skor	Skor	Skor	
Harga hasil pertanian tidak stabil	4	3	6	4	6	5	7	5	5	6	51
Program pemerintah kurang menyentuh keluarga miskin	8	10	8	9	8	9	10	8	7	9	86
Latar belakang pendidikan rendah	9	8	9	5	10	6	8	7	8	7	77
Kurang keterampilan yang dimiliki	10	9	10	10	7	10	9	10	9	10	104
Adanya rentenir	3	5	4	8	9	8	6	9	10	8	70
Rumah tidak layak huni	2	4	5	7	5	1	5	6	4	4	43
Keamanan kurang					4	3	4				
Kurang kesadaran keluarga dalam mengatasi masalah yg dihadapi	7	6	3	6		3		4	6	5	40
Sengketa tanah											0
Pendapatan rendah	5		1	2	3	6	1	2	2	3	25
Kurang modal	6	7	2	3	2		3	1	3		27
Pengangguran		1			1	2	2			1	7
Rasa ingin tahu kurang	1	2	7	1		4		3	1	2	21

Berdasarkan hasil tabulasi diketahui permasalahan keluarga miskin yang menjadi prioritas utama untuk ditangani adalah prioritas pertama, kurang memiliki keterampilan mendapat nilai 104, prioritas kedua adalah program pemerintah yang kurang menyentuh kebutuhan keluarga miskin dengan skor 86, prioritas ketiga adalah latar belakang pendidikan yang rendah dengan skor 77, prioritas ke empat adalah menghapus adanya rentenir dengan skor 70 dan prioritas kelima adalah Permasalahan harga hasil pertanian tidak stabil dengan skor 51.

Dari hasil pembahasan prioritas masalah yang perlu ditangani maka diperoleh informasi alasan penentuan prioritas dan saran upaya penanganannya sebagai berikut:

1. Kurang memiliki keterampilan; keluarga miskin dan masyarakat pedesaan lainnya hampir dikatakan tidak mempunyai keterampilan selain bertani. Dengan kemampuan yang terbatas tersebut tidak mungkin keluarga miskin dapat meningkatkan pendapatannya, sehingga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari keluarga miskin hanya bisa menjadi buruh tani mengelola sawah dan perkebunan kopi. Keluarga miskin cenderung berpikir statis, pola pikir tidak berpikir ke depan,
2. Program pemerintah yang kurang menyentuh kebutuhan keluarga miskin. Program yang dilaksanakan pemerintah di pedesaan dalam bentuk program fisik dan program non-fisik. Program fisik dalam bentuk pembangunan jalan desa, pengadaan air bersih dan perbaikan irigasi tradisional. Sedangkan

program non-fisik berupa Program Usaha Agrobisnis untuk petani (PUAP), bantuan stimulan kelompok usaha bersama (KUBE). Bantuan bibit. Sedangkan pembinaan masyarakat dalam bentuk pelatihan atau pemberian keterampilan belum pernah diterima oleh keluarga miskin. Sasaran PUAP dan KUBE diarahkan kepada masyarakat pedesaan yang mempunyai keterampilan dan berpotensi untuk di kembangkan.

3. Adanya rentenir dalam kehidupan masyarakat pedesaan. Sangat mempengaruhi kondisi perekonomian masyarakat khususnya keluarga miskin. Sejak awal pengelola pertanian mereka sudah meminjam modal dengan para rentenir termasuk untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari sehingga seringkali para keluarga miskin begitu selesai panen hasilnya hanya cukup untuk membayar hutang kepada rentenir. Sehingga mereka tidak bisa melepaskan diri dari cengkeraman rentenir.
4. Latar belakang pendidikan rendah. Dengan pendidikan rendah keluarga miskin secara psikologis tidak mempunyai keberanian untuk mencari kerja ke daerah lain. Tidak mempunyai kemampuan menyerap inovasi, sehingga lamban menerima pembaharuan khususnya pembaharuan di bidang pengelolaan lahan pertanian.
5. Harga hasil pertanian tidak stabil. Mutu hasil pertanian baik perkebunan maupun hasil pertanian sawah rendah. Pemasaran hasil sangat ditentukan oleh pedagang yang datang ke desa.

Hubungan Karakteristik Keluarga, Wilayah, Modal Sosial, Kearifan Lokal dan Intervensi Penanganan dengan Keberdayaan Keluarga Miskin

Karakteristik keluarga miskin

Peubah pendidikan mempunyai hubungan nyata negatif α=0,05 dengan keberdayaan keluarga miskin pada aspek keharmonisan keluarga. Meningkatnya pendidikan anggota keluarga miskin diimbangi dengan menurunnya nilai subpeubah keharmonisan keluarga. Mereka menganggap makin baiknya pendidikan formal maka akan mempengaruhi kondisi keharmonisan rumah tangga. Mereka mengatakan pendidikan yang mereka butuhkan adalah pendidikan nonformal yang terkait langsung dengan aspek kehidupan mereka sehari-hari.

Adanya hubungan negatif α=0,05 antara subpeubah pemilikan lahan kopi dengan keharmonisan keluarga. Juga adanya hubungan nyata negatif antara subpeubah pemilikan lahan karet dengan subpeubah meningkatkan kreativitas, artinya peningkatan nilai pada pemilikan lahan karet akan disertai penurunan nilai pada subpeubah keharmonisan rumah tangga.

Subpeubah pemilikan lahan sawah dan lahan karet mempunyai hubungan nyata α =0,01 terhadap subpeubah kemampuan menjalankan fungsi keluarga, keharmonisan keluarga dan mempunyai hubungan nyata α=0,05 subpeubah pemilikan lahan karet dengan meningkatnya kreativitas. Implikasi temuan penelitian yang tersaji pada Tabel 3 adalah dalam upaya meningkatkan keberdayaan keluarga miskin pedesaan adalah:

a. Dalam rangka pembentukan keharmonisan rumah tangga diperlukan suatu bentuk pendidikan nonformal kepada keluarga miskin melalui program pembinaan masyarakat pedesaan dan buka diarahkan pada pendidikan formal.

Di sini petugas di tingkat kecamatan cukup berperan dalam pendampingan di pedesaan.

b. Penyuluh pertanian perlu membantu petani dalam mengintensifkan pengelolaan lahan sawah dengan pendekatan memahami norma-norma yang ada di keluarga miskin pedesaan.
c. Peningkatan keterampilan keluarga miskin dalam upaya meningkatkan kemampuan memenuhi pemenuhan kebutuhan pokok.

Tabel 3 Korelasi peubah karakteristik keluarga, karakteristik wilayah, modal sosial, kearifan lokal dan intervensi penanganan dengan keberdayaan keluarga miskin

Faktor-faktorpenyebab keluarga miskin pedesaan	Keberdayaan Keluarga Miskin (τ_b)		
	Menjalankan fungsi keluarga	Meningkatkan kreativitas	Keharmonisan keluarga
Karakteristik keluarga miskin Pendidikan (X_1)	0,072	-0,030	-0,133*
Pekerjaan (X_2)	-0,340**	-0,067	0,006
Pemilikan lahan sawah (X_3)	0,550**	0,143*	0,230**
Pemilikan lahan kopi (X_4)	0,430**	-0,067	-0,133*
Pemilikan lahan karet (X_5)	-0,113	-0,195**	-0,75
Pemilikan ternak (X_6)	-0,029	-0,062	-0,031
Kemampuan memenuhi kebutuhan (X_7)	0,195**	-0,073	0,026
Karakteristik wilayah Tingkat isolasi (X_8)	0,212**	0,077	0,095
Topografi (X_9)	-0,043	0,057	0,123*
Modal Sosial (X_{10})	0,226**	0,397**	0,379**
Kearifan lokal (X_{11})	0,146*	0,318**	0,288**
Intervensi penanganan kel.miskin(X_{12})	0,281**	0,372**	0,428**

Keterangan: **High signifikan pada p< 0,01 τ_b =Koefisien korelasi Tau-b Kendall
*Signifikan pada p< 0,05

Wilayah

Hubungan nyata α=0,01 subpeubah isolasi daerah dengan kemampuan menjalankan fungsi keluarga dan hubungan nyata α=0,05 subpeubah kesuburan tanah dengan keharmonisan rumah tangga. Artinya meningkatnya nilai subpeubah isolasi dan kondisi kesuburan tanah disertai meningkatnya nilai pada subpeubah meningkatnya kemampuan menjalankan fungsi keluarga dan subpeubah keharmonisan keluarga. Artinya membaiknya karakteristik infrastruktur transportasi, jalan, akan diikuti meningkatnya menjalankan fungsi keluarga. Meningkatnya kemampuan mengolah tanah disertai meningkatnya keharmonisan rumah tangga keluarga miskin.

Implikasi dari temuan penelitian tersebut dalam upaya peningkatan keberdayaan keluarga adalah:

a. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perbaikan infrastruktur seperti perbaikan jalan desa, perbaikan jaringan pipa air untuk irigasi.
b. Penyuluh pembangunan dalam hal ini penyuluh pertanian memberikan bimbingan kepada petani tentang tanaman yang cocok dengan tingkat kesuburan tanah yang dimiliki keluarga miskin.
c. Meningkatkan kompetensi keluarga miskin dalam intensifikasi pertanian.

Modal Sosial

Adanya hubungan nyata peubah modal sosial dengan keberdayaan keluarga miskin artinya makin meningkatnya solidaritas sosial, keperjayaan, hubungan timbal- balik diikuti meningkatnya keberdayaan keluarga miskin dalam hal kemampuan menjalankan fungsi keluarga, kreatif dan keharmonisan rumah tangga.

Implikasi dari temuan penelitian dalam meningkatkan keberdayaan keluarga miskin adalah:

a. Petugas penyuluh pembangunan harus mempunyai kompetensi meningkatkan solidaritas keluarga miskin dengan melibatkan mereka dalam kegiatan-kegiatan yang dibutuhkan keluarga miskin. Meningkatkan rasa kepercayaan keluarga miskin dengan penyuluh pembangunan, sesama kerabat dan masyarakat sekitarnya.
b. Melestarikan nilai-nilai luhur yang ada dalam masyarakat melalui kegiatan yang melibatkan keluarga miskin dan membiasakan keluarga miskin untuk mempunyai pemahaman tentang pertukaran timbal balik dalam kehidupan bermasyarakat akan menciptakan ketentraman dan keharmonisan.

Kearifan lokal

Adanya hubungan nyata peubah kearifan lokal dengan keberdayaan keluarga miskin. Artinya meningkatnya keterampilan, pengetahuan lokal dan pelestarian nilai lokal disertai meningkatnya keberdayaan keluarga dalam menjalankan fungsi keluarga, meningkatkan kreativitas dan keharmonisan rumah tangga

Implikasi hasil penelitian terhadap meningkatkan keberdayaan keluarga adalah:

a. Petugas lapangan tingkat kecamatan mendorong keluarga miskin untuk melestarikan keterampilan lokal dengan cara memanfaatkan keterampilan lokal dalam kehidupan masyarakat seperti membangun rumah tradisional, pengolahan lahan pertanian, peternakan, serta meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang pentingnya pelestarian keterampilan lokal dan pengetahuan lokal seperti di pedesaan dilarang makan di tengah sawah. Karena dikhawatirkan sisa makanan akan mengundang binatang perusak padi datang ke sawah.
b. Menjalin kemitraan petugas lapangan dengan tokoh masyarakat dan masyarakat di lingkungan untuk merasa memiliki kebanggaan terhadap nilai-nilai lokal yang di miliki mereka.

Intervensi Penanganan keluarga miskin

Adanya hubungan yang nyata peubah intervensi dengan keberdayaan keluarga miskin. Artinya, makin baik penanganan keluarga miskin oleh masyarakat dan pemerintah akan diikuti oleh keberdayaan keluarga miskin dalam hal kemampuan menjalankan fungsi keluarga, meningkatkan kreativitas dan keharmonisan rumah tangga. Implikasi temuan penelitian untuk meningkatkan keberdayaan keluarga miskin yaitu:

a. Petugas penyuluh pembangunan mendorong elemen-elemen masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam penanganan keluarga miskin dalam bentuk pemberian kemudahan untuk mendapatkan modal usaha, pengembangan keterampilan keluarga miskin.
b. Program pemerintah di pedesaan hendaknya menyentuh langsung kebutuhan keluarga miskin baik yang bersifat fisik dan non-fisik.

Hubungan ciri keluarga miskin dengan keberdayaan keluarga miskin

Tabel 4 menyiratkan, bahwa meningkatnya ciri keluarga miskin disertai meningkatnya keberdayaan keluarga miskin. Artinya, membaiknya kondisi ekonomi, kesehatan, sikap mental dan relasi sosial akan disertai oleh meningkatnya keberdayaan keluarga miskin dalam hal menjalankan fungsi keluarga, meningkatkan kreativitas dan keharmonisan keluarga. Implikasi dari penelitian ini adalah:

a. Peningkatan kerjasama tenaga pemerintah pada tingkat kecamatan dalam menyusun program sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
b. Melibatkan dunia usaha dan organisasi sosial dalam membantu keluarga miskin dalam memenuhi hak-hak dasar antara lain kesehatan, pendidikan, kecukupan pangan.
c. Membantu keluarga miskin dalam menciptakan peluang untuk mendapatkan keterampilan yang bersifat produktif.

Tabel 4 Korelasi peubah ciri keluarga miskin dengan keberdayaan keluarga miskin pedesaan

Ciri keluarga Miskin	Koefisien Korelasi X thd Y2.1	Koefisien Korelasi X thd Y2.2	Koefisien Korelasi X thd Y2.3
Ciri sosial ekonomi	0,363**	0,368**	0,368**
Ciri fisik	0,298**	0,043	0,076
Ciri psikologi	0,252**	0,225**	0,186**
Ciri sosiologi	0,340**	0,494**	0,589**

Keterangan ** = High Signifikan pada p< 0,01 τ_b =Koefisien korelasi Tau-b Kendall
* = Signifikan pada p< 0,05

STRATEGI KONSEPTUAL PENANGANAN KELUARGA MISKIN PEDESAAN

Berdasarkan analisis hasil penelitian maka dibangun konsep strategi penanganan keluarga miskin pedesaan yang berbasis masyarakat. Strategi ini bertujuan membangun kompetensi berbagai elemen pada tingkat kecamatan dan masyarakat melalui program kemitraan pemerintah dan dunia usaha. Orientasi strategi adalah membangun jejaring antara masyarakat, dunia usaha dan pemerintah dalam mengelola sumber daya manusia (SDM), sumber daya alam yang ada dan diarahkan untuk peningkatan pendapatan keluarga miskin.

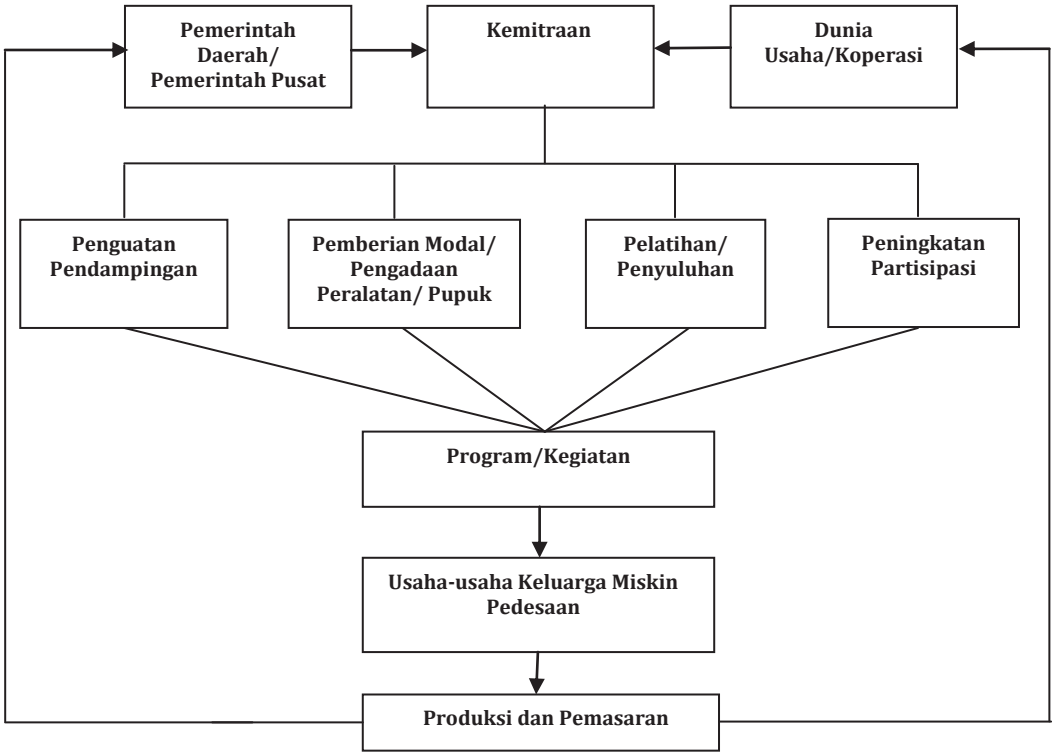
Pelaksanaan strategi penanganan keluarga miskin pada prinsipnya adalah bahwa kegiatan yang direncanakan memang diperlukan oleh keluarga miskin, program/kegiatan dapat mendorong perubahan dalam masyarakat. Arah kebijakan/ strategi mencakup:

(1) Menyiapkan penguatan kemampuan tenaga pada tingkat kecamatan (antara lain penyuluh pertanian/PPL, penyuluh KB, penyuluh sosial) dalam hal

pemahaman terhadap budaya lokal, memahami potensi dan sumber-sumber yang ada dalam masyarakat. Mendorong kepedulian masyarakat kepada keluarga miskin.

(2) Meningkatkan fungsi pendampingan pada setiap program yang ditujukan kepada keluarga miskin.
(3) Peningkatan peranserta dunia usaha, organisasi sosial lokal, masyarakat dalam penanganan keluarga miskin pedesaan.
(4) Peningkatan peranserta keluarga miskin dalam memecahkan masalah yang mereka hadapi.
(5) Memberi kemudahan bagi keluarga miskin untuk mendapatkan akses modal baik melalui kredit mikro maupun dari dunia usaha.
(6) Meningkatkan kompetensi keluarga miskin sesuai dengan potensi dan sumber-sumber di lingkungannya.
(7) Mendorong keluarga miskin untuk mempunyai kemauan, kemampuan dan kesempatan untuk meningkatkan pendapatan melalui pendidikan nonformal sesuai dengan budaya di lingkungan keluarga miskin.
(8) Membangun jejaring antara pemerintah, dunia usaha/koperasi dalam pengadaan peralatan, peningkatan mutu hasil produksi, peningkatan nilai tambah hasil produksi pertanian dan pemasaran.
(9) Sinerginya program pemerintah daerah dengan program pemerintah pusat.

Secara garis besar dapat diilustrasikan pada Gambar 2 berikut ini tentang mekanisme strategi penanganan keluarga miskin pedesaan.



Gambar 2 Mekanisme strategi penanganan keluarga miskin pedesaan

Dalam pelaksanaan strategi penanganan keluarga miskin pedesaan ini, keberhasilannya sangat ditentukan oleh motivasi dari keluarga miskin. Pemerintah dan dunia usaha hanya bersifat pendamping dan tidak akan selamanya berada di lingkungan keluarga miskin. Indikator keberhasilan penanganan antara lain: keluarga miskin mampu memanfaatkan potensi dan sumber-sumber di lingkungannya untuk meningkatkan pendapatan, mampu mengatasi persoalan yang timbul dalam keluarga dan lingkungannya. Berinisiatif untuk melepaskan dari kemiskinan dan mau menerima perubahan yang datang dari luar.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Faktor yang mempengaruhi keluarga miskin adalah: (a) harga hasil pertanian tidak stabil dan sangat tergantung dengan harga yang ditetapkan oleh pedagang, (b) program pemerintah kurang menyentuh keluarga miskin pedesaan, (c) latar belakang pendidikan rendah, (d) kurang keterampilan yang dimiliki, (e) adanya rentenir dalam masyarakat, (f) rumah tidak layak huni, (g) keamanan kurang, (h) kurang kesadaran keluarga dalam mengatasi masalah yang dihadapi, (i) sengketa tanah, (j) pendapatan rendah, (k) kurang modal, (l) pengangguran dan (m) rasa ingin tahu kurang.
2. Karakteristik keluarga miskin, modal sosial, kearifan lokal, intervensi pemerintah dan keluarga mempunyai hubungan nyata terhadap keberdayaan keluarga.
3. Ciri keluarga miskin (ciri sosial ekonomi, ciri fisik, ciri psikologis dan ciri sosiologis) mempunyai hubungan nyata dengan keberdayaan miskin.
4. Strategi penanganan keluarga miskin ditekankan pada penguatan kompetensi tenaga pemerintah di tingkat kecamatan, terjalinnya hubungan kerja yang baik antara pemerintah dan dunia usaha, peningkatan kompetensi keluarga miskin melalui pendidikan nonformal, mendorong partisipasi masyarakat khususnya keluarga miskin dalam tahapan program di pedesaan.

Saran

1. Permasalahan keluarga miskin yang bersifat prioritas menurut masyarakat supaya di masukkan dalam suatu program utama atau program unggulan.
2. Kompetensi para agen pembaharuan pada tingkat kecamatan supaya secara konsisten dan terus-menerus dilakukan pelatihan khusus.
3. Strategi diarahkan langsung pada kebutuhan dasar keluarga miskin.

DAFTAR PUSTAKA

[Bappeda] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lahat. 2008. *Kabupaten Lahat dalam Angka Tahun 2007*. Lahat; Bappeda Kabupaten Lahat.

[BPS] Badan Pusat Statisik. 2006. *Penduduk Fakir miskin Indonesia*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Burt RS. 1997. "The Contingent value of social capital." Journal Administratif Science Quarterly. Vol 42.

[Dinsos] Dinas Sosial Kabupaten lahat. 2009. *Data permasalahan kesejahteraan sosial Kabupaten Lahat*. Lahat: Dinsos Lahat.

Dubois B. 1992. *Sosial Work an Empowering Profession.* USA: Allyn and Bacon.

Horton BP. 1987. *Sosiologi.* Jakarta: Erlangga.

Ismani HP. 1988. *Metode Penelitian*. Malang: bpp-fia Universitas Brawijaya.

Lewis O. 1966. *Anthropological Essays*. New York: Random House.

Lin N, Dumin M. 1996. "Access to occupation through social ties." J.Social Net Works. Vol 8.

Lipton M. 1976. *Why the Poor Stay Poor.* New York: Basic Books Inc.

Marwanti MT. 2008. *Pekerja Anak dari Keluarga Miskin di Sektor Industri*. Bandung: Universitas Pajajaran.

Murdock GP. 1965. *Social Structure*. New York: The Free Press.

Putman RD. 2000. *Bowling Alone: The Collepse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Siegel S. 1997. *Statistik Nonparametrik untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Soenarso, Harun, Soemarno S. 2005. *Kearifan Lokal Masyarakat Aceh: Situasi dan Kondisi Pasca Tsunami.* Jakarta: Pusbangtansosmas. Departemen Sosial RI.

Woolcock M. 2001. "Sosial Capital in Theory and Practice." Http://www.unisco.org/most/soc-cap [2 Februari 2009].

PERAN PENGAMBIL KEBIJAKAN DALAM PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Neddy Rafinaldy Halim[5]

ABSTRACT

The community development is a part of community developing effort, which is an effort that is consciously and continuously carried out, aiming for a more positive and advance alteration in community, by means of developing the community's potential and changing the negative community behaviour right until the community can independently stand on their own. The community development can not be run partially. Instead, it has to be done camprehensively and the responsibility should be carried on the back of many parties, including the government, NGOs (Non-Government Organization), government agencies, private agencies, etc. In the era of openness and transparency, the roles of government nowadays and in the future in development are merely as the regulator, facilitator, dinamisator, stabilisator and stimulator. Those roles are emphasizing on the effort of independency that demands the participation, initiative and creativity of the community itself, without any further interference and intervention from the government, which might possibly put out the community effort to achieve independency. In other words, the strategy of community development should cover: (a) participation, (b) independency and (c) partnership.

Key words: *community development, participation, partnership*

PENDAHULUAN

Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global yang dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju serta kukuh moral dan etikanya. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan suatu pemerintahan yang kuat dan mampu menjalankan tugas untuk mengorganisasikan dan mengintegrasikan kegiatan rakyatnya guna mewujudkan kesejahteraannya.

Dalam era otonomi daerah dan keterbukaan seperti saat ini, peran pemerintah di masa kini dan masa mendatang dalam pembangunan guna mewujudkan kesejahteraannya adalah berfungsi sebagai regulator, modernisator, katalisator/fasilitator, dinamisator, stabilisator dan pelopor/stimulator, yang menekankan pada upaya kemandirian dalam pemberdayaan masyarakat. Sebagai regulator, pemerintah memberikan acuan dasar yang selanjutnya diterjemahkan oleh masyarakat sebagai instrumen untuk mengatur kehidupan bermasyarakat dalam koridor persatuan Indonesia. Sebagai modernisator pemerintah berkewajiban membawa perubahan-perubahan ke arah pembaharuan masyarakat. Sebagai katalisator/fasilitator, pemerintah berusaha menciptakan atau menfasilitasi suasana yang tertib, nyaman dan aman, termasuk menfasilitasi tersedianya sarana dan prasarana pembangunan. Sebagai pelopor atau stimulator, pemerintah harus mampu menunjukkan contoh-contoh nyata dan mendorong masyarakat untuk

[5] Deputi Bidang Pengembangan SDM, Kementerian Negara Koperasi dan UKM

mengikuti contoh tersebut melalui tindakan nyata jika memang contoh tersebut bermanfaat.

Fungsi pemerintah tersebut menuntut adanya ”peran serta masyarakat” secara aktif melalui upaya partisipasi, inisiatif dan kreatifitas. Pengertian ’peran serta masyarakat’ dalam pembangunan adalah suatu proses pembangunan yang melibatkan masyarakat melalui komunikasi dua arah secara terus menerus dalam rangka upaya mendesiminasi secara intensif sehingga diperoleh suatu pengertian masyarakat secara penuh dan utuh atas suatu proses pembangunan tersebut. dengan kata lain ’peran serta masyarakat’ adalah bagaimana masyarakat dapat terlibat dalam ’perubahan sosial’ yang memungkinkan masyarakat mendapatkan bagian keuntungan. Adapun tujuan dari keterlibatan masyarakat dalam pembangunan adalah dalam rangka menghasilkan ’masukan dan persepsi’ yang berguna bagi pengambil kebijakan dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan. Adapun yang menjadi permasalahan saat ini sejauh mana kemampuan masyarakat dapat memberikan masukan yang berguna bagi pengambil kebijakan? Menjadi tugas kita bersama untuk meningkatkan kualitas masyarakat melalui upaya-upaya pengembangan masyarakat.

STRATEGI PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Pengembangan masyarakat merupakan bagian dari upaya membangun masyarakat, yaitu upaya yang dilakukan secara sadar dan terus menerus guna mengubah keadaan masyarakat ke arah yang lebih baik dan lebih maju melalui berbagai pengembangan kemampuan masyarakat, perubahan perilaku masyarakat (perilaku negatif) sampai masyarakat itu mampu mengatur dirinya sendiri (kemandirian). Pengembangan masyarakat tidak dapat dilakukan secara parsial, tetapi harus dilakukan secara komprehensif yang menjadi tanggung jawab berbagai pihak, pemerintah, NGO (lembaga swadaya masyarakat), BUMN/BUMS dll.

Konsep pengembangan masyarakat atau pemberdayaan masyarakat di masa-masa mendatang lebih menekankan pada upaya ”kemandirian”, karena itu dalam pengembangan masyarakat diperlukan adanya peran aktif masyarakat itu sendiri. Hal ini berarti partisipasi, inisiatif dan kreatifitas dalam pengembangan masyarakat harus lebih banyak datang dari masyarakat itu sendiri, sementara pemerintah pusat berfungsi sebagai regulator, modernisator, katalisator/fasilitator, dinamisator, stabilisator dan pelopor/stimulator tanpa ikut campur atau intervensi terlampau jauh yang justru bisa mematikan upaya pengembangan yang mandiri.

Partisipasi

Partisipasi masyarakat dalam upaya pengembangan masyarakat merupakan tuntutan mutlak agar masyarakat dapat lebih berperan berkaitan dengan keinginan masyarakat untuk maju dan berkembang melalui mekanisme keterlibatannya dalam proses pembangunan, seperti menyusun program-program pembangunan melalui mekanisme dari bawah ke atas (bottom up) yang memperlakukan masyakat tidak hanya sebagai ”sasaran” pembangunan tetapi juga sebagai ”pelaku” pembangunan. Hal tersebut memberikan implikasi perlu adanya kontribusi, di samping adanya penuntutan akan keadilan dan hak untuk menikmati hasil pembangunan.

Kemandirian

Kemandirian menggambarkan adanya kemampuan dan potensi swadaya, dalam hal ini pemerintah secara bertahap mendorong penggalian potensi swadaya melalui mekanisme pengembangan masyarakat yang pada tahap awalnya dimulai atau didorong oleh inisiatif pemerintah, oleh pemerintah, untuk masyarakat, kemudian meningkat dari pemerintah, oleh masyarakat , untuk masyarakat; dan pada akhirnya mekanisme dari masyarakat, oleh masyarakat , untuk masyarakat;

Kemitraan

Kemitraan dalam upaya pengembangan masyarakat dimaksudkan sebagai upaya untuk menjalin kerjasama dengan berbagai pihak untuk tujuan peningkatan kompetensi dan kapasitas masyarakat khususnya mendukung keterlibatannya dalam proses pembangunan yang selanjutnya dapat memberikan implikasi pada: (a) terjaganya kesinambungan pembangunan, (b) terciptanya keselarasan berbagai kepentingan dan (c) sebagai instrumen untuk menghindari ketimpangan atau kesenjangan. Dalam hal ini diperlukan pemahaman terhadap prinsip-prinsip dasar dari ”kemitraan” dalam pengembangan masyarakat, seperti : (a) saling melengkapi, (b) saling memperkuat, (c) saling membesarkan dan (d) saling menguntungkan.

PENUTUP

Kiranya kita semua sepakat bahwa mengembangkan masyarakat mengandung makna memandirikan, menswadayakan dan memperkuat posisi tawar masyarakat/kelompok masyarakat terhadap kekuatan-kekuatan eksternal yang akan merugikan dalam proses pembangunan; di samping juga mengandung makna melindungi, membela dan berpihak pada yang lemah untuk mencegah adanya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi atas yang lemah. Peran pemerintah sebagai pengambil/penentu kebijakan dalam pengembangan masyarakat lebih bersifat sebagai regulator, modernisator, katalisator/fasilitator, dinamisator, stabilisator dan pelopor/stimulator dalam rangka :

a. Meningkatkan kompetensi dan kapasitas masyarakat guna optimalisasi keterlibatannya dalam proses pembangunan;
b. Mempercepat proses pemerataan pembangunan;
c. Melibatkan partisipasi masyarakat/kelompok masyarakat secara nyata dalam setiap pelaksanaan pembangunan;
d. Meningkatkan rasa memiliki masyarakat terhadap produk-produk pembangunan sehingga terjaga pemelihaaranya;
e. Memberikan peluang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengembangkan kreativitas sesuai dengan budaya, karakter maupun potensi masyarakat setempat.

DAFTAR PUSTAKA

Budiarjo M. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Kartasasmita G. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataa*n. Jakarta: CIDES.

Prijono OS, Pranarka AMW. 1996. *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.

Rumusan Hasil Diskusi Makalah Kelompok D

Hasil diskusi makalah kelompok D yang membahas empat makalah oleh empat orang pembicara menghasilkan rumusan sebagai berikut:

1. Efektivitas kebijakan dalam pengembangan masyarakat berkelanjutan dipengaruhi oleh kualitas program yang dirancang, pembiayaan yang cukup, isi kebijakan dan konteks pelaksanaannya dalam pengembangan masyarakat.
2. Peran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai pengambil kebijakan, kejelasan peraturan yang dibuat, kesamaan persepsi, pemenuhan aspirasi masyarakat bawah, keteladanan dan kepemimpinan dalam memahami apa yang senyatanya terjadi, baik secara administratif maupun dampaknya kepada masyarakat sangat diperlukan untuk mewujudkan efektivitas kebijakan dalam pengembangan masyarakat berkelanjutan.
3. Sebagai kebijakan negara, perumusan kebijakan publik pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik. Namun demikian, dalam beberapa aspek warga negara secara individu perlu berpartisipasi, terutama dalam memberikan asupan mengenai isu-isu publik yang perlu diresponi oleh kebijakan sosial yang dalam hal ini memiliki peran yang sangat menentukan keberhasilan program pengembangan masyarakat.