

## **PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN MELALUI PENDEKATAN MODAL SOSIAL**

Oleh:

**Mohammad Armoyu**

Fakultas Dakwah IAI Ibrahimiy Situbondo  
m.armoyu@gmail.com

### *Abstract:*

This article discussed the empowerment of the poor through social capital approach. The problem formulation specifically was: (1) How was social capital approach to improve the empowerment of the poor. (2) How is the work done to solve the poverty problem. Its study-perspective was a social science. This research was an overview of poverty in Indonesia. Data were collected and analyzed by describing the use of descriptive analytical models. The results showed: (1) Poverty was a social problem which became more and more complex and complicated. (2) Many attempts were made to solve the problem of poverty, but poverty still persist even showed increasing symptoms, although it was likely reported to decrease. Regardless of how did the statistics presents of poverty reduction, poverty, in fact, became an increasingly worrisome problem. A lot of effort was made, but the poverty was still persist.

**Key word :** *Empowerment , Poverty , Human Capital*

### **A. Pendahuluan**

Kemiskinan merupakan salah satu masalah besar di dunia. Kemiskinan merupakan salah satu masalah yang paling serius di dunia. Kemiskinan telah melanda banyak negara baik di negara maju maupun berkembang seperti Indonesia. Kemiskinan merupakan masalah utama masyarakat modern dan merupakan tantangan paling besar di dunia. Oleh sebab itu kemiskinan menjadi salah satu prioritas yang penting bagi seluruh lembaga utama yang memperhatikan pembangunan manusia<sup>1</sup>. Para kepala pemerintahan mengadopsi *United Nations Millennium Declaration*, yang mendesak berbagai negara untuk bekerja ke arah tujuan pembangunan yang detil yang mencakup pengurangan kemiskinan dan

---

<sup>1</sup> Kanbur et al, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty* (New York: Oxford University Press, 2001)

pembangunan manusia<sup>2</sup>. Pengurangan kemiskinan dan pembangunan manusia menjadi sentral dari segala upaya pembangunan karena pada dasarnya pembangunan memang untuk manusia.

Perhatian yang meningkat pada pengurangan kemiskinan menjadi tujuan sentral pembangunan yang menunjukkan kebutuhan pemahaman yang baik terhadap bagaimana kebijakan-kebijakan berpengaruh terhadap kaum miskin<sup>3</sup>. Kemiskinan menjadi salah satu tema utama dalam setiap pertemuan mengenai pembangunan karena pengurangan kemiskinan itu merupakan jantung pembangunan<sup>4</sup>. Kemiskinan menjadi persoalan utama dalam pembangunan karena dampaknya yang meluas bukan hanya pada diri penduduk miskin itu sendiri, tetapi juga pada masyarakat umum. Sebagaimana diketengahkan Attali<sup>5</sup> bahwa;

*...."tantangan pembangunan ke depan adalah bagaimana mengurangi kemiskinan ini karena pada milenium mendatang penduduk miskin akan menjadi pihak-pihak yang kalah.*

Kemiskinan harus dipecahkan secara holistik dan sistematis karena kemiskinan mempunyai dampak negatif yang bersifat menyebar terhadap tatanan kemasyarakatan secara menyeluruh baik pada diri mereka sendiri, masyarakat, bangsa dan negara<sup>6</sup>. Akibat yang lebih besar bahwa kemiskinan dapat berakibat pada terganggunya roda pembangunan nasional. Sebagaimana dikatakan oleh Kartasasmita<sup>7</sup> bahwa kemiskinan perlu ditangani secara menyeluruh, seksama dan bertahap agar tidak menjurus pada kecemburuan dan gejolak sosial. Selain itu kemiskinan harus dipecahkan secara serius karena menyangkut martabat manusia<sup>8</sup>. Martabat ini yang menjadi nilai kemuliaan manusia.

---

<sup>2</sup> Ahmed, Shahid (Ed.), *Asia-Pacific Development Journal*. Vol. 9, No. 2, December. UN: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2002.

<sup>3</sup> Coudouel, Aline, Anis A. Dami, Stefano Paternostro, *Poverty and Social Impact Analysis of Reforms. Lessons and Examples from Implementation* (Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2006), hlm..1

<sup>4</sup> World Bank, *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*, (Washington, D.C.: The World Bank, 2006).

<sup>5</sup> Attali, Jacques, *Milenium Ketiga*. Terjemahan oleh Emmy Nor Hariati (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm..99

<sup>6</sup> Suharto, Edi, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat* (Bandung: PT Refika Aditama, 2005), hlm..142-143.

<sup>7</sup> Kartasasmita, Ginandjar. *Pemberdayaan Masyarakat: Sebuah Tinjauan Administrasi*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang, 27 Mei, 1995, hlm..13.

<sup>8</sup>Rusyanto L. (Penerjemah), *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*

Kemiskinan merupakan tanggung jawab utama pemerintah bagaimana pemerintah (negara) dengan kebijakan-kebijakannya mampu mengurangi kemiskinan secara bertahap. Dalam Undang-Undang RI No. 25 Tahun 2009 tentang Layanan Publik diketengahkan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Layanan pemerintah sangat menentukan bagi upaya pemberdayaan masyarakat miskin guna menunjang pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya yang diorientasikan untuk mencapai kemajuan masyarakatnya. Walaupun usaha pembangunan di Indonesia terus mengarah pada kemajuan, pengentasan kemiskinan tetap merupakan salah satu masalah yang paling mendesak di Indonesia<sup>9</sup>. Kemiskinan merupakan problem utama negeri ini. Kenyataan yang sungguh ironis. Negeri yang kaya berbagai sumber ekonomi ternyata tidak mampu menjadikan sumber dan potensi ekonominya untuk mensejahterakan masyarakat.<sup>10</sup> Masalah ini ditegaskan pula dalam Peraturan Presiden RI Nomor 13 Tahun 2009 bahwa kemiskinan merupakan permasalahan bangsa yang paling mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematis, terpadu dan menyeluruh, dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga negara secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Undang-Undang Dasar 1945 beserta amandemennya mengakui hak-hak dasar warga negara termasuk pendidikan dasar dan pekerjaan dengan upah layak. Terlebih lagi, setiap warga negara memiliki hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif dan diperlakukan adil. Sebagaimana dikemukakan oleh Wiswalujo (2008:v) bahwa kemiskinan sudah sejak lama menjadi masalah bangsa Indonesia, dan hingga sekarang masih belum menunjukkan tanda-tanda menghilang. Angka statistik terus saja memberikan informasi masih banyaknya jumlah penduduk miskin (Wiswalujo, 2008:v). Hal ini dapat dipahami dari angka kemiskinan paling tidak mulai tahun 2007 sampai tahun 2009 sebagaimana dilaporkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS) di bawah.

---

(Jakarta: LP3ES, 1987), hlm..21.

<sup>9</sup> World Bank, *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*, (Washington, D.C.: The World Bank, 2006), Hlm. ix.

<sup>10</sup> Nur Syam, *Transisi Pembaruan. Dialektika Islam, Politik dan Pendidikan*, (Sidoarjo: LEPKISS. 2008), hlm..240.

Kemiskinan yang kita hadapi dan harus ditanggulangi bersama merupakan masalah pembangunan bersifat multidimensional (Friedmann, 1992:66; Ross-Larson et al., 1996:16) yang tidak saja melibatkan faktor ekonomi, tetapi juga sosial, budaya dan politik (Dewanta, dkk., 1995:29). Oleh karena kemiskinan merupakan masalah multi dimensi maka pemecahannya juga harus bersifat multi dimensional (pendidikan, ekonomi, kebijakan, sosial-budaya, dan proteksi). Diantara semua dimensi itu, dimensi pendidikan adalah yang paling utama karena menjadi alat penting untuk membangun modal manusia. Pemberdayaan masyarakat miskin dengan pendekatan modal manusia merupakan alternatif efektif karena manusia merupakan objek dan sekaligus objek pembangunan. Ini menuntut adanya kebijakan publik yang memihak kaum miskin (*pro-poor*).

Kebijakan pelayanan publik untuk mengatasi kemiskinan dan kesenjangan bukannya merupakan hal baru di Indonesia ini. Bahkan kedua masalah itu telah menjadi topik pembicaraan dan fokus kebijakan pemerintah kolonial Belanda, yang dikenal politik etis<sup>11</sup>. Cukup lama Indonesia berjuang melawan kemiskinan, namun hingga sekarang usaha itu tidak berkelanjutan dan masih banyak rakyat Indonesia masih terkurung dalam kemiskinan.

Telah banyak program pengentasan kemiskinan dilakukan oleh pemerintah, namun belum berhasil sebagaimana diharapkan, seperti: Inpres Desa Tertinggal (IDT), Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra), dan Kredit Keluarga Sejahtera (Kukesra), Bantuan Langsung Tunai (BLT), dan lain sebagainya (Remi & Tjiptoherijanto, 2002:1-2). Pendekatan pemberdayaan masyarakat selama ini telah banyak diupayakan melalui berbagai pembangunan sektoral maupun regional. Namun karena dilakukan secara parsial dan tidak berkelanjutan, efektivitasnya terutama untuk penanggulangan kemiskinan dipandang masih belum optimal (Perpres No. 13 Tahun 2009). Banyak program lain yang juga telah disusun dan diimplementasikan, tetapi belum berhasil menurunkan angka kemiskinan sebagaimana diharapkan.

Kegagalan berbagai program pengentasan kemiskinan dipersepsikan secara beragam. Kegagalan tersebut bersumber dari pemerintah dan warga miskin itu sendiri. Kegagalan yang berasal dari pemerintah karena pemerintah tidak sungguh-sungguh dan jujur dalam mengentaskan kemiskinan. Sandefur et.al (1998:25) menegaskan bahwa

---

<sup>11</sup> Dewanta, Awan Setya dkk. (Ed.), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia* (Yogyakarta: Aditya Media, 1995), hlm.. 124.

beberapa orang memberikan interpretasi pemerintah tidak dapat berhasil dalam mengurangi kemiskinan secara permanen, sementara mereka yang lain melihat kenyataan ini sebagai bukti bahwa pemerintah tidak berbuat cukup untuk mengurangi kemiskinan. Pada sisi warga miskin itu sendiri terutama karena faktor kemampuan dan motivasi yang rendah, sehingga tidak mampu memproduksi apapun untuk keluar dari kemiskinan.

Pemberdayaan masyarakat miskin dengan pendekatan modal manusia merupakan alternatif efektif. Hal ini karena mengedepankan pembangunan kapasitas manusia dan diimbangi dengan pengembangan dimensi-dimensi pemberdayaan yang terkait dengan kemiskinan. Sementara yang dilakukan oleh pemerintah umumnya menggunakan pendekatan ekonomi. Ada kesan kuat bahwa di mata pemerintah masalah kemiskinan sepertinya hanya dipahami sebagai sebuah persoalan kekurangan pendapatan. Sangat kelihatan pula di berbagai program yang dilaksanakan pemerintah umumnya hanya berusaha memberikan bantuan di bidang permodalan, memberikan subsidi, dan semacamnya (Suyanto & Karnaji, 2001:29). Sudah saatnya sekarang pemerintah melakukan perubahan pendekatan yang lebih bersifat holistik dan sistematis. Pemberdayaan masyarakat miskin dengan pendekatan modal manusia adalah sesuai dengan pendekatan yang demikian.

Dewanta mengatakan bahwa pemberdayaan ini bertujuan menekan perasaan ketidakberdayaan masyarakat miskin bila berhadapan dengan struktur sosial-politis<sup>12</sup>. Pemberdayaan masyarakat miskin ini berdasarkan konsep-konsep pemberdayaan yang dikemukakan oleh banyak ahli, yang intinya bahwa pemberdayaan masyarakat pada intinya bermakna peningkatan aset dan kapasitas manusia dalam arti luas sehingga masyarakat berkemampuan untuk menentukan pilihan dan bertindak sesuai dengan pilihan mereka dalam rangka memecahkan masalah hidupnya<sup>13</sup>. Prioritas utama dalam pemberdayaan masyarakat miskin adalah pengetahuan, keterampilan, dan motivasi (modal manusia).

Preece & Singh (2003:6) menyatakan bahwa pendidikan merupakan ramuan utama dalam pengurangan kemiskinan<sup>14</sup>. Dengan pendidikan itu masyarakat miskin menjadi produktif yang mengantarkannya pada perolehan dan peningkatan pendapatan. Menurut

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Narayan, *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, May 1. (Washington, DC: World Bank, 2002).

<sup>14</sup> Preece, Julia and Madhu Singh (Ed.) *Adult Learning and Poverty Reduction*. Report on the Workshop Held at the CONFINTEA Mid-term Review Conference, Bangkok, Thailand, September 2003. Hamburg: UNESCO Institute for Education, 2005.

Bank Dunia bahwa pendidikan menjadi sentral bagi pembangunan dan sebuah kunci untuk mencapai Tujuan Pembangunan Milenium. Tujuan Pembangunan Milenium menempatkan pendidikan dasar dalam tujuan pengurangan kemiskinan untuk tindakan yang disepakati bersama selama beberapa tahun mendatang<sup>15</sup> (Govindo, 2008:2). Persoalannya sekarang pendidikan jenis apa yang cocok untuk warga miskin, khususnya warga miskin pemuda dan dewasa, khususnya mereka yang di luar usia sekolah. Pendidikan yang efektif untuk mereka adalah pendidikan nonformal karena memiliki karakteristik yang fleksibel. Semua negara miskin perlu mempertimbangkan pemanfaatan pendidikan nonformal, khususnya untuk orang dewasa, pada waktu yang sama sekolah dasar dan sekolah menengah pertama diperbaiki dan diperluas (Fagerlind, 1989:93). Hallak (1990:11) menegaskan bahwa pada waktu yang sama ada sejumlah besar orang dewasa dalam pendidikan nonformal dan program-program yang dirancang untuk orang-orang muda yang *drop-out* dari sistem sekolah. Mereka yang tidak mempunyai akses terhadap pendidikan sekolah dapat menempuh jalur pendidikan nonformal, khususnya bagi masyarakat miskin dewasa.

Kemiskinan sebagai masalah yang bersifat multidimensional menuntut pemecahan secara multidimensional juga, yakni dimensi pendidikan, ekonomi, kebijakan, sosial-budaya, dan proteksi. Yang utama dalam pemberdayaan masyarakat miskin dengan pendekatan modal manusia ini adalah menunjukkan peran utama dimensi pendidikan (pelatihan) untuk meningkatkan tingkat pengetahuan, motivasi, dan motivasi masyarakat miskin. Bersamaan dengan itu, maka partisipasi merupakan faktor lain yang juga hendaknya dikembangkan secara bersama-sama.

## **B. Paradigma Pembangunan Manusia**

Menurut sebagian ahli bahwa ada beberapa istilah yang semakna dengan pembangunan, misalnya perubahan sosial (*social change*), pertumbuhan (*growth*), kemajuan evolusi (*evolution progress*), kemajuan (*advancement*) dan modernisasi<sup>16</sup>. Pada intinya pembangunan adalah

---

<sup>15</sup> Govindo, *Income-Generating Programmes for Poverty Alleviation through Non-Formal Education. Summary of Research Studies on Innovative Approaches to Income-Generating Programmes for Poverty Alleviation*. Undertaken by APPEAL Resource and Training Consortium. Bangkok: UNESCO Bangkok, 2003.

<sup>16</sup> Fagerlind, Ingemar & Lawrence J. Saha, *Education and National Development: A Comparative Perspective*. 2<sup>nd</sup> Edition. New York: Pargamon Press, 1989.

perubahan sosial dalam makna perubahan ke arah yang lebih baik. Yang menjadi inti dalam pembangunan adalah manusia (rakyat), sedangkan pembangunan sektor-sektor lain pada dasarnya menjadi tujuan antara menuju terwujudnya masyarakat sejahtera.

Moeljarto (1987:xi) mengartikan pembangunan sebagai proses perubahan sosial menuju ke tataran kehidupan masyarakat yang lebih baik. Peradaban manusia tidak akan mencapai wujudnya yang sekarang, apabila tidak terjadi proses perubahan sosial yang terus-menerus, meskipun dengan intensitas yang bervariasi, pada masa yang lalu. Menurut Haq dalam (Tropp, 2004:121) bahwa paradigma pembangunan manusia mempertimbangkan pemberdayaan penuh seluruh rakyat, untuk memungkinkan mereka menggunakan pilihan-pilihannya secara suka rela. Sebagai sebuah pilar kritis pembangunan manusia, konsep pemberdayaan berhubungan erat dengan gagasan paradigma pembangunan manusia, yang mencakup semua pilihan – sosio-kultural, ekonomi, dan politik. Sementara pembangunan manusia perhatian pada kapabilitas sosial, ekonomi dan politik yang memperluas pilihan-pilihan rakyat untuk mengarahkan jenis-jenis kehidupan yang mereka nilai, pemberdayaan fokus pada pertanyaan bagaimana ekspansi aset dan kapabilitas, juga inklusi sosial, dapat memungkinkan rakyat untuk ambil bagian dalam proses pertumbuhan yang juga membentuk kehidupan mereka.

Pembangunan yang berpusat pada rakyat sejalan dengan pemikiran Friedmann dengan istilahnya apa yang disebut dengan pembangunan alternatif (*alternative development*). Friedmann (1992:37) mengatakan bahwa pembangunan alternatif berarti memperbaiki kondisi-kondisi kehidupan dan penghidupan untuk mayoritas yang tersisihkan (kaum miskin), apakah pada skala global, nasional atau lokal. Friedmann (1992:31) menegaskan bahwa pembangunan alternatif itu dipusatkan pada rakyat (manusia) dan lingkungannya daripada produksi dan keuntungan. Ini mengisyaratkan betapa pentingnya peran *human capital* dalam pembangunan.

### **Modal Manusia dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin**

Modal manusia merupakan faktor utama dalam upaya pengentasan kemiskinan. Dengan pembangunan modal manusia maka masyarakat miskin akan mampu memecahkan masalah hidupnya secara berkelanjutan.

Gary Becker mengubah *human capital* menjadi sebuah alat untuk menentukan efektivitas tipe-tipe investasi yang berbeda, seperti pelatihan khusus-pekerjaan dan pendidikan umum, serta mengkalkulasi distribusi

pengembalian pada investasi seperti antara majikan, pemerintah, dan individu-individu (Seo, 2005:12). Pada intinya menurut Becker bahwa alat utama peningkatan produktivitas manusia itu adalah pendidikan. Ini sejalan pula dengan pandangan Oxaal (1997:4) maupun Schultz dalam Fagerlind & Saha (1983:18).

Modal manusia dan pemberdayaan merupakan dua hal yang saling bergantung satu sama lain. Ini bisa dipahami dari konsep modal manusia dan pemberdayaan.

Pemberdayaan dikonsepsikan sebagai membantu masyarakat melepaskan energi kreatif dan produktif mereka untuk mencapai pertumbuhan yang berkelanjutan dan perbaikan dalam standar kehidupan mereka secara terus-menerus (Gergis, 1999:6-7). Pranaka (1996:56-57; Nawawi, 2007:173) menjelaskan bahwa konsep pemberdayaan pada awalnya merupakan gagasan menempatkan manusia sebagai subjek di dunianya, karena itu wajar apabila konsep ini merupakan kecenderungan ganda, yaitu: (1) Pemberdayaan menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat, organisasi atau individu agar menjadi lebih berdaya. Ini sering disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan; dan (2) Kecenderungan sekunder, menekankan pada proses menstimulasi mendorong dan memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya. Cook dan Steve (1996,IX) mengatakan bahwa pemberdayaan merupakan perubahan yang terjadi pada falsafah manajemen, yang dapat membantu menciptakan suatu lingkungan dimana individu dapat menggunakan kemampuan dan enerjinya untuk meraih tujuan organisasi. Selanjutnya dikatakan oleh Mali, Ony dan A.M.W. Pranaka (Nawawi, 2007:174) pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil pembangunan.

Page & Czuba (1999:3) menyatakan bahwa secara umum pemberdayaan didefinisikan sebagai suatu proses sosial multidimensional yang membantu penduduk untuk mengawasi kehidupannya sendiri. Pemberdayaan itu merupakan suatu proses yang memupuk kekuasaan (yaitu, kemampuan mengimplementasikan) pada penduduk, untuk penggunaan bagi kehidupan mereka sendiri, komunitas mereka, dan masyarakat mereka, dengan berbuat mengenai isu-isu yang mereka tentukan sebagai hal penting (Page & Czuba, 1999:3). Menurut Ife dalam

Nawawi (2007:174) bahwa pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan di sini diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas: (1) pilihan-pilihan personal dan kesempatan-kesempatan hidup: kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal, pekerjaan, (2) penentuan kebutuhan: kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya, (3) ide atau gagasan: kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan, (4) lembaga-lembaga: kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan, (5) sumber-sumber: kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal dan kemasyarakatan, (6) aktivitas ekonomi: kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi, dan pertukaran barang serta jasa, dan (7) reproduksi: kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Beberapa konsep di atas dapat dirumuskan bahwa pemberdayaan itu adalah serangkaian kegiatan pembangunan aset dan kapasitas masyarakat yang memungkinkan masyarakat itu berkemampuan untuk memilih dan menentukan tindakan-tindakan ke arah pencapaian tujuan hidupnya.

Pemberdayaan masyarakat miskin adalah merupakan usaha meningkatkan kapasitas masyarakat. Peningkatan kapasitas masyarakat alat utamanya adalah pendidikan karena dengan pendidikan (pelatihan) akan terjadi perubahan dan peningkatan pengetahuan, keterampilan, dan motivasi masyarakat miskin. Sebagaimana dikemukakan oleh Theodore W. Schultz modal manusia sebagai pengetahuan dan keterampilan yang orang-orang peroleh melalui pendidikan dan pelatihan sebagai sebuah bentuk kapital, dan kapital ini merupakan suatu produk investasi yang disengaja yang menghasilkan keuntungan (Nafukho et al., 2004:11). Pendidikan sebagai alat pemberdayaan masyarakat miskin harus memiliki kesesuaian dengan warga masyarakat yang menjadi peserta didiknya. Bagi remaja dan orang dewasa, maka pendidikan nonformal merupakan pilihan yang paling efektif.

Pemberdayaan itu memiliki multi dimensi, yaitu pendidikan, ekonomi, kebijakan, sosial-budaya, dan proteksi. Oleh sebab itu pemberdayaan masyarakat miskin berarti membangun dimensi-dimensi tersebut secara sinergetik. Suharyo et al (2003:xxv) mengatakan bahwa kemiskinan itu merupakan suatu fenomena kompleks yang dipengaruhi

oleh faktor-faktor yang saling berkaitan. Jadi kemiskinan yang kita hadapi sekarang bersifat multidimensional (Jahan & Mcleery, 2005:3; Narayan, 2002:vi; Page & Czuba, 1999), yang secara garis besar mencakup antara lain dimensi-dimensi: pendidikan, sosial-budaya, ekonomi, kebijakan, dan proteksi (keamanan). Banyak ragam pemikiran tentang dimensi pemberdayaan sebanyak konsep atau definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang berbeda. Pemberdayaan masyarakat miskin tidak hanya mengembangkan potensi ekonomi rakyat, tetapi juga peningkatan harkat dan martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya, serta terpeliharanya tatanan nilai budaya setempat (Hikmat, 2006:96). Pemikiran senada dikemukakan pula oleh Kartasasmita (1995b:18) bahwa memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat kita yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkat kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat. Narayan (2002:10) menyatakan bahwa pemberdayaan itu relevan pada tingkat individual dan kolektif, dan dapat pada tingkat ekonomi, sosial, atau politik. Hal senada dikemukakan oleh Troop (2004:12) bahwa pemberdayaan itu meliputi dimensi ekonomi, sosio-kultural, dan politik. Beberapa ahli lain, seperti Kindervatter (1979:13) menyetengahkan bahwa dimensi-dimensi pemberdayaan itu meliputi kekuatan sosial, kekuatan ekonomi, dan kekuatan politik. Bartlett (2004:28) mengungkapkan pemberdayaan itu mencakup dimensi intervensi sosial, intervensi pendidikan, dan intervensi teknis.

### **Pendidikan Nonformal dan Pemberdayaan masyarakat Miskin**

Pendidikan non-formal memberikan kontribusi pada pembangunan baik dari segi ekonomis maupun non-ekonomis. Kontribusi ekonomi berupa peningkatan produktivitas yang potensial bagi peningkatan pendapatan dan dengan biaya yang lebih terjangkau dibanding dengan pendidikan formal. Kebanyakan program pendidikan non-formal mempunyai komponen biaya modal yang relatif rendah (Combs & Ahmed, 1973:295). Secara non-ekonomis terlihat jelas dari peningkatan kualitas diri dan sosial para peserta didik. Sebagaimana dikemukakan oleh Combs & Ahmed (1973:282) bahwa manfaat yang diperoleh dari program-program tersebut (pendidikan non-formal) melampaui *manfaat ekonomi langsung* (misalnya yang tercermin pada peningkatan produksi dan pendapatan). Dalam keadaan-keadaan tertentu *manfaat ekonomi tak langsung bahkan manfaat bukan-ekonomis*, baik dari segi pribadi maupun

segi sosial, yang sering jauh lebih penting daripada manfaat ekonomis yang langsung. Manfaat segi non-ekonomis itu tak dapat diremehkan, hanya karena alasan bahwa manfaat semacam itu tak dapat diukur dengan patokan statistik atau dengan sarana-sarana penilaian lain yang digunakan dalam rangka ilmu-ilmu sosial. Pendidikan non-formal memiliki daya jangkau lebih luas bahkan tanpa batas baik ruang, waktu, maupun sasaran garapannya. Apalagi apabila pendidikan non-formal ini dimaksudkan untuk pemberdayaan masyarakat miskin kaum dewasa di mana mereka tidak mungkin untuk memperoleh pengetahuan dan keterampilan melalui pendidikan formal karena adanya keterbatasan pada diri mereka pada satu sisi, dan pada sisi lain karena sistem pendidikan formal yang tidak memberikan peluang bagi mereka. Combs & Ahmed (1973:3) menegaskan bahwa karena pendidikan non-formal itu mencakup beraneka-ragam soal, golongan konsumen dan tujuan, maka karena pertimbangan praktis mencakup program-program yang bertujuan memperluas kesempatan kerja serta meningkatkan produktivitas dan pendapatan, pada umumnya program yang dirancang khusus untuk meningkatkan kecerdasan dan keterampilan.

### **Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin**

Partisipasi merupakan komponen penting dalam pemberdayaan. Jadi pemberdayaan itu menuntut adanya partisipasi ke arah pencapaian tujuan pembangunan (Narayan, 2002:5). Salah satu sifat dalam pemberdayaan adalah partisipasi terbuka pada semua tahapan perencanaan dan pelaksanaan program-program pemberdayaan (Reid, 2002:5). Partisipasi dalam pemberdayaan masyarakat miskin datangnya dari berbagai kalangan. Reid (2002:8) mengatakan bahwa masyarakat madani mempunyai peran penting dalam pemberdayaan masyarakat miskin. Ini penting bahwa terdapat keterlibatan warga negara secara luas dalam proses pemberdayaan. Salah satu prinsip penting pemberdayaan masyarakat miskin adalah tangannya dan hatinya masyarakat – antusias mereka, tenaga mereka, ide mereka. Selanjutnya Bonfiglioli (2003:24) menyatakan bahwa dalam prinsip-prinsip pengentasan kemiskinan antara lain juga harus melibatkan partisipasi berbasis luas (*broad-based participation*) oleh masyarakat madani dan sektor swasta dalam semua langkah operasional. Inti pemberdayaan adalah partisipasi, terutama dari masyarakat sasaran itu sendiri, kemudian ditunjang oleh partisipasi dari masyarakat luas baik individual maupun kolektif.

Partisipasi itu dapat mengambil bentuk-bentuk yang berbeda. Pada tingkat lokal, tergantung pada isu, partisipasi bisa jadi: (1) langsung, (2)

perwakilan, (3) politik, melalui perwakilan terpilih; (4) berbasis informasi, dan (4) berdasarkan mekanisme pasar yang kompetitif (Narayan, 2002:16). Partisipasi itu secara spesifik meliputi pemerintah, sektor swasta, masyarakat madani, dan masyarakat miskin itu sendiri.

Partisipasi masyarakat dalam organisasi-organisasi sosial dianggap sebagai salah satu unsur kritis pemberdayaan masyarakat. Masyarakat yang terorganisir lebih mungkin suaranya untuk didengarkan dan tuntutannya terpenuhi daripada masyarakat yang tidak terorganisir. Ini hanya ketika kelompok-kelompok berhubungan satu sama lain dalam lintas masyarakat dan membentuk jaringan dan asosiasi sehingga mereka mulai mempengaruhi pembuatan keputusan pemerintah dan memperoleh kekuasaan tawar kolektif (Tropp, 2004:129). Terutama masyarakat miskin sangat membutuhkan keterlibatannya dalam berbagai keputusan yang menyangkut kelangsungan hidup mereka. Keterlibatan masyarakat (miskin) dalam perencanaan dan pengelolaan layanan infrastruktur lokal dapat sangat meningkatkan kepemilikan dan keberlanjutan –jika masyarakat membuat pilihan yang diinformasikan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan merupakan titik awal dalam menciptakan kepemilikan infrastruktur lokal, kepemilikan yang penting dalam tiga dimensi utama. *Pertama*, hal tersebut membantu dalam memilih prioritas-prioritas, khususnya dalam kawasan-kawasan yang sulit untuk ditangani melalui analisis ekonomi seperti nilai relatif sosial dan investasi produktif, penyeimbangan antara investasi dan target dalam masyarakat. *Kedua*, itu penting untuk pelaksanaan dan pemeliharaan yang baik, karena pemerintah jarang dapat dipercaya untuk menunjukkan pemeliharaan infrastruktur tepat waktu. *Ketiga*, dengan adanya situasi anggaran yang genting sebagian besar pemerintahan negara berkembang dan kebutuhan infrastruktur yang besar, kepemilikan lokal diperlukan untuk berbagi biaya masyarakat dalam investasi dan pelaksanaan. Untuk proses partisipasi guna meningkatkan kepemilikan, semua kelompok dalam masyarakat – laki-laki dan perempuan, yang diwakili dengan baik dalam masyarakat dan yang ada dalam minoritas – harus bisa menyuarakan tuntutan-tuntutan mereka (World Bank, 2001:90). Yang demikian itu merupakan perwujudan dari makna pemberdayaan yang nyata.

### **Layanan Publik dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin**

Kata layanan merupakan istilah yang lazim digunakan oleh masyarakat luas dalam seluruh bidang pembangunan, khususnya dalam sektor pemerintahan. Kemudian kata layanan dipadukan dengan kata

publik atau masyarakat sehingga menjadi layanan publik atau layanan masyarakat. Layanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan oleh pemerintah pada masyarakat yang membutuhkan layanan dari pemerintah dan sesuai dengan kepentingan masyarakat. Dengan kata lain bahwa pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara (Sinambela dkk., 2008:5). Sinambela dkk. (2008:5) menyatakan bahwa pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Menurut Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003 bahwa layanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Sinambela, 2008:5). Kemudian dalam UU RI Nomor 25 Tahun 2009 dikemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Layanan publik dalam bentuk pemberdayaan masyarakat miskin berarti adalah layanan pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat miskin sesuai dengan situasi dan kondisi atau kepentingan masyarakat miskin, sehingga mereka mampu keluar dari kemiskinan secara mandiri dan berkelanjutan.

Konsep layanan publik dalam kaitan dengan pemberdayaan masyarakat miskin antara lain berasal dari konsep yang dikembangkan oleh Robert B. Denhardt & Janet Vinzant Denhardt dalam bukunya yang berjudul *New Public Service: Serving Rather than Steering*.

Ide-ide pokok layanan publik Denhardt & Janet Vinzant Denhardt dirumuskan sebagai berikut (Terry, 2000:549; Nawawi, 2010:34-35):

1. Melayani warga negara, bukan pelanggan (*Serve the citizens not customers*). Kepentingan publik adalah hasil daripada dialog tentang nilai-nilai bersama daripada kumpulan kepentingan pribadi individual. Oleh karena itu para pelayan publik tidak hanya merespon tuntutan para "pelanggan" tetapi fokus pada membina hubungan kepercayaan dan kerjasama dengan dan antar warga negara.
2. Kepentingan publik adalah tujuan, bukan produk (*The public interest is the aim, not the by-product*). Para administrator publik harus berkontribusi untuk membina gagasan kolektif dan bersama tentang

kepentingan publik. Tujuannya adalah bukan untuk menemukan solusi cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individual. Lebih dari itu adalah kreasi kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.

3. Menilai kewarganegaraan dan layanan publik melebihi kewiraswastaaan (*Value citizenship and public service above entrepreneurship*). Kepentingan publik dikedepankan dengan lebih baik oleh para pelayan publik dan warga negara yang komit untuk membuat kontribusi yang bermanfaat bagi masyarakat daripada manajer pengusaha yang bertindak seolah-olah uang publik adalah milik mereka sendiri.
4. Berpikir secara strategis, bertindak secara demokratis (*Think strategically, act democratically*). Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara paling efektif dan bertanggung jawab melalui usaha bersama dan proses kerjasama.
5. Akuntabilitas adalah tidaklah mudah (*Accountability isn't simple*). Para pelayanan publik harus perhatian pada orang banyak daripada pasar; mereka harus juga mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.
6. Melayani daripada mengendalikan (*Serve rather than steers*). Peranan pelayanan publik yang semakin meningkat untuk membantu warga negara mengartikulasi dan memenuhi kepentingan-kepentingan bersama mereka daripada mengarah untuk mengawasi atau mengendalikan masyarakat dalam arah-arrah baru.
7. Menilai masyarakat, bukan hanya produktivitas (*Value people, not just productivity*). Organisasi publik dan jaringan kerja di mana mereka berpartisipasi lebih mungkin untuk berhasil dalam jangka panjang apabila mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama berbasis pada penghargaan terhadap semua warga negara.

Ketujuh ide layanan publik di atas tidak ada yang paling utama, melainkan saling mendukung satu sama lain sehingga memungkinkan layanan publik mampu memenuhi kepentingan publik sebagaimana diharapkan.

Berdasarkan ide-ide pokok Layanan Publik Baru di atas menjelaskan bahwa layanan publik dalam rangka pemberdayaan masyarakat miskin itu mengharuskan pemerintah untuk mengedepankan kepentingan masyarakat miskin. Ini berarti kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin harus berpihak pada mereka (*pro-poor*). Tujuan, proses, dan hasil

pemberdayaan semuanya bermuara berorientasi dan untuk kepentingan masyarakat miskin. Yang dilakukan oleh pemerintah antara lain membuat kebijakan yang *pro-poor*, melibatkan masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan atau penyusunan program, dalam pelaksanaan program, dalam melakukan evaluasi, termasuk dalam menikmati hasil pemberdayaan.

### **C. Kesimpulan**

Kemiskinan merupakan suatu masalah sosial yang semakin lama semakin kompleks dan rumit. Banyak usaha dilakukan untuk memecahkan masalah kemiskinan, namun kemiskinan tetap bertahan bahkan menunjukkan gejala meningkat, walaupun secara statistik cenderung dilaporkan mengalami penurunan. Terlepas bagaimana statistik kemiskinan itu mengetengahkan penurunan angka kemiskinan, kemiskinan nyatanya menjadi persoalan yang semakin mencemaskan. Banyak usaha dilakukan, namun kemiskinan masih bertahan.

Suatu kelemahan dari usaha-usaha sejak dahulu bahwa pemecahan kemiskinan cenderung menggunakan pendekatan ekonomi dengan alasan bahwa kemiskinan itu adalah masalah ekonomi yang terbatas. Walaupun secara empiris kemiskinan lebih ditunjukkan dengan kekurangan secara ekonomi, dan dipecahkan secara ekonomi, kemiskinan nyatanya juga masih bertahan. Ini suatu kelemahan dalam memandang kemiskinan itu sendiri. Kemiskinan itu bersifat multi dimensi, menyangkut dimensi pendidikan, ekonomi, kebijakan, sosial-ekonomi, dan proteksi. Namun yang paling menentukan adalah pengembangan modal manusianya (*human capital*), yakni pengembangan pengetahuan, keterampilan, dan motivasi warga miskin melalui pendidikan atau pelatihan.

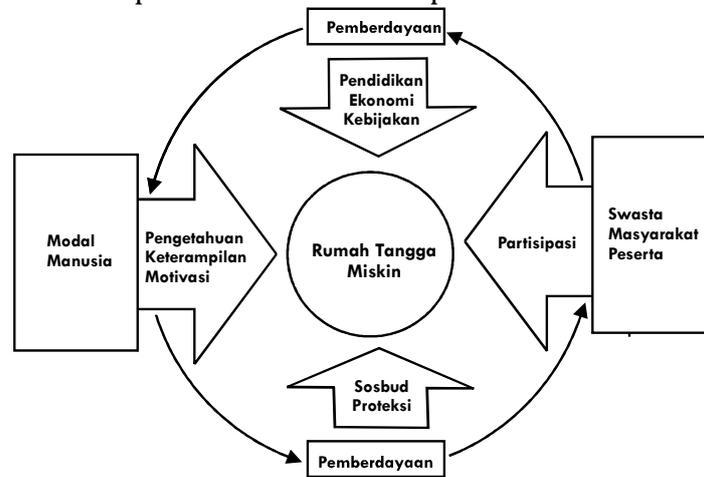
Pelatihan yang cocok untuk pemberdayaan masyarakat miskin adalah pendidikan nonformal karena memiliki daya suai yang sangat tinggi terhadap jenis kebutuhan warga masyarakat miskin, khususnya mereka yang tergolong remaja dan orang dewasa yang tidak mungkin dapat memperoleh kemampuan melalui jalur sekolah. Pemberdayaan masyarakat miskin juga memerlukan adanya partisipasi secara luas, yakni dari sektor swasta (pengusaha), masyarakat, dan peserta program itu sendiri. Peran pemerintah juga memainkan peran penting bagi kelancaran dan keberhasilan setiap usaha pemberdayaan masyarakat miskin.

Model pemberdayaan masyarakat miskin menyadur pendapat Nawawi bisa melalui pendekatan modal manusia divisualisasikan dengan

“Pemberdayaan Masyarakat Miskin”

gambar berikut<sup>17</sup>.

Gambar. Konsep Model Teori dari Aspek Ekonomi dan Sosiologis



Rumus:  $PPM = F (MM + DP + P)$

Keterangan:

PPM : Pemberdayaan Masyarakat Miskin

F : Fungsi

MM : Modal Manusia

DP : Dimensi Pemberdayaan

P : Partisipasi

Diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris:

$PPE = F (HC + ED + P)$

PPE : Poor People Empowerment

F : Function

HC : Human Capital

P : Participation

<sup>17</sup> Nawawi, Ismail, *Pembangunan dan Problema Masyarakat. Kajian Konsep Model Teori dari Aspek Ekonomi dan Sosiologis* (Surabaya: Pustaka VIV Grafika, 2006).

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, Shahid (Ed.), *Asia-Pacific Development Journal*. Vol. 9, No. 2, December. UN: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2002.
- Attali, Jacques, *Milenium Ketiga*. Terjemahan oleh Emmy Nor Hariati. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Bartlett, Andrew, *Entry Points for Empowerment. A report*. Bangladesh: the UK Government's Department for International Development (DFID), 2004.
- Bonfiglioli, Angelo, *Empowering the Poor Local Governance for Poverty Reduction*. New York: United Nations Capital Development Fund, 2003.
- Combs & Ahmed, *Memerangi Kemiskinan di Pedesaan Melalui Pendidikan Non-formal*. Jakarta: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, 1973.
- Coudouel, Aline, Anis A. Dami, Stefano Paternostro, *Poverty and Social Impact Analysis of Reforms. Lessons and Examples from Implementation*, 2006. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.
- Dewanta, Awan Setya dkk. (Ed.), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media, 1995.
- Fagerlind, Ingemar & Lawrence J. Saha, *Education and National Development: A Comparative Perspective*. 2nd Edition. New York: Pargamon Press, 1989.
- Fakih, Mansoer, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Edisi revisi. Cetakan V. Yogyakarta: INSIST PRESS Bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2008
- Friedmann, John, *Empowerment. The Politics of Alternatif Development*. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1992.
- Govindo, *Income-Generating Programmes for Poverty Alleviation through Non-Formal Education. Summary of Research Studies on Innovative Approaches to Income-Generating Programmes for Poverty Alleviation*. Undertaken by APPEAL Resource and Training Consortium. Bangkok: UNESCO Bangkok, 2003
- Jahan, Selim & Robert McCleery, *Making Infrastructure Work for the Poor, Synthesis Report of Four Country Studies Bangladesh, Senegal, Thailand and Zambia. Executive Summary*. New York: United Nations Development Programme, 2005.
- Kanbur et al., *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press, 2001.

- Kartasasmita, Ginandjar, Pemberdayaan Masyarakat: Sebuah Tinjauan Administrasi. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang, 27 Mei, 1995b.
- Narayan, Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook. May 1. Washington, DC: World Bank, 2002.
- Nawawi, Ismail, Pembangunan dan Problema Masyarakat. Kajian Konsep Model Teori dari Aspek Ekonomi dan Sosiologis. Surabaya: Pustaka VIV Grafika, 2006.
- Oxaal, Zoë, Education and Poverty: A gender analysis. Report prepared for the Gender Equality Unit, Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). Brighton BN1 9RE: Institute of Development Studies, 1997.
- Page, Nanette & Cherly E. Czuba, 1999. "Empowerment: What Is It?" Journal Editorial Office, Volume 7, Number 5, <http://joeorg/joe/1999october/comm1.html>. Diakses 10 Nopember 2006
- Perpres RI Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.
- Preece, Julia and Madhu Singh (Ed.), Adult Learning and Poverty Reduction. Report on the Workshop Held at the CONFINTEA Mid-term Review Conference, Bangkok, Thailand, September 2003. Hamburg: UNESCO Institute for Education, 2005
- Reid, J. Norman, Poverty, Race and Community in Rural Places: The Empowerment Approach. Prepared for presentation at the 2002 International Community Development Society Conference, Cleveland, Mississippi, July 23, 2002
- Remi, Sutyastie Soemitro & Prijono Tjiptoherijanto, Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia. Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Ross-Larson, Bruce et al. 1996. Human Development Report 1996. New York: Published for United Nations Development Programme (UNDP) by Oxford University Press, Inc.
- Rusyanto L. (Penerjemah), Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang. Jakarta: LP3ES, 1987.
- Sandefur, Gary, Molly Martin, Thomas Wells, Poverty as a Public Health Issue: Poverty since the Kerner Commission Report of 1968. Discussion Paper no. 1158-98. Madison: Institute for Research on Poverty, 1998.
- Seufert-Barr, Nancy, Lover, Poverty and War. Attacking Poverty, Building Solidarity, Creating Jobs: the ABCs of a Better Life - World Summit for

- Social Development. Dec. UN, 1994.
- Sinambela dkk., Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Suharto, Edi., Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat. Bandung: PT Refika Aditama, 2005.
- Suharyo et al., A Consolidation of Participatory Poverty Assessments in Indonesia. Volume I, Desember. Jakarta: SMERU Research Institute, 2003.
- Syam, Nur, Transisi Pembaruan. Dialektika Islam, Politik dan Pendidikan. Sidoarjo: LEPKISS, 2008.
- Terry, Larry D, Public Administration Review. November/December. Volume 60, Number 6, 2000.
- Tropp, Shawna, "Empowerment and Poverty Reduction." Nepal Human Development Report. Nepal: UNDP, 2004.
- Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- World Bank, Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.

"Pemberdayan Masyarakat Miskin"



# LISAN AL-HAL

JURNAL PENGEMBANGAN PEMIKIRAN DAN KEBUDAYAAN  
INSTITUT AGAMA ISLAM IBRAHIMY

