

**PENTINGNYA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
SEBAGAI STRATEGI DALAM PEMBANGUNAN SOSIAL**  
**Putu Agustana<sup>1</sup>**

**ABSTRAK**

Hakikat pembangunan masyarakat adalah *community base development* atau pembangunan masyarakat dari bawah (*bottom-up*). Ditinjau dari sisi pemerintah (*government*), pembangunan masyarakat merupakan hasil dari perencanaan yang sistematis dari atas yang menempatkan masyarakat sebagai pelaksana (subjek pembangunan). Kendati demikian, dalam perencanaan pembangunan masyarakat ada klausul yang menyatakan bahwa masyarakat adalah subjek pembangunan, namun pada akhirnya keterlibatan dalam proses perencanaan dari bawah sulit sekali dilaksanakan.

Kata kunci: Pemberdayaan Masyarakat, Strategi, dan Pembangunan Sosial

<sup>1</sup>Staf Pengajar Universitas Panji Sakti

### **1. Pendahuluan**

Sesungguhnya, pembangunan sosial merupakan respons dari pembangunan ekonomi yang telah lama mendominasi model-model pembangunan. Pada perkembangan terakhir ini, paradigma pembangunan ekonomi ternyata perlu diimbangi oleh paradigma pembangunan sosial; sebagai dikotomi yang saling terintegrasi dan komplementer. Todaro (1994) menyatakan bahwa

"... sistem ekonomi perlu dianalisis dan didudukkan pada konteks sistem sosial secara keseluruhan di negara tertentu,, dan tentu saja, jugadalam konteks global-internasional. Sistem sosial yang dimaksud adalah hubungan-hubungan yang saling terkait antara faktor-faktor ekonomi dan non-ekonomi".

Para ahli ekonomi telah menyadari bahwa pembangunan ekonomi tidak dapat diukur semata-mata dari tingkat pertumbuhan pendapatan atau pendapatan per kapita (*income per kapita*),tetapi juga harus melihat bagaimana pendapatan tersebut didistribusikan kepada penduduk secara seimbang, dalam arti siapa yang sesungguhnya merasakan hasil-hasil pembangunan tersebut. Berdasarkan analisis ini, pemikiran-pemikiran pembangunan yang konvensional sudah mulai ditinggalkan.

Konsep pembangunan pada 1960-an dan 1970-an, secara keseluruhan, hampir selalu dilihat sebagai fenomena ekonomi. Menurut konsep pembangunan ini, pertumbuhan GNP (*gross national product*) per kapita yang cepat diharapkan akan "menetes ke bawah" (*trickle down effect*) kepada masyarakat luas dalam bentuk pekerjaan dan kesempatan-kesempatan ekonomi lainnya. Selain itu, melalui program ini syarat-syarat yang diperlukan bagi pendistribusian manfaat-manfaat ekonomi dan sosial yang lebih luas akan tercipta. Masalah masalah seperti kemiskinan, pengangguran, dan distribusi pendapatan dianggap soal kedua bahkan mungkin sepele dibandingkan dengan "menyelesaikan tugas-tugas pertumbuhan". Karena itu, dapat dimengerti bahwa dalam perkembangan metode pekerjaan sosial yang menekankan pengorganisasian komunitas (*community organization*) lebih cenderung menempatkan keterlibatan partisipasi masyarakat sebagai hal yang kurang esensial. Metode ini juga cenderung memisahkan diri dari pengembangan komunitas (*community development*) yang terlalu berorientasi pada pembangunan masyarakat desa.

Berbagai fakta empiris menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak menjamin dapat terciptanya pemerataan hasil-hasil pembangunan. Singkat kata, pertumbuhan ekonomi merupakan fakta yang bersifat "tersentralisasi", sedangkan pemerataan pembangunan sosial lebih bersifat "terdistribusi" untuk semua lapisan masyarakat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konsep *trickle down effect* yang cenderung bersifat *top-down* dianggap sebagai paradigma pembangunan yang konvensional. Sebaliknya, model-model pembangunan sosial yang lebih bersifat *bottom-up* dengan strategi pemenuhan kebutuhan masyarakat bawah (*grassroots*), agaknya, lebih sesuai dengan kenyataan di lapangan.

Sungguhpun demikian, pada akhirnya konsep *top-down* tidak akan dapat menyentuh seluruh kehidupan masyarakat luas, tetapi *bottom-up* juga tidak akan dapat menjadi kebijakan pembangunan satu-satunya karena keinginan yang ada di masyarakat sangat banyak dan bervariasi. Karena itu, konsep terbaik dalam pembangunan masyarakat adalah kemauan dan kesungguhan untuk mengintegrasikan antara konsep *community organization* (pengorganisasian komunitas) dan *community*

*development* (pengembangan komunitas) sebagai satu kesatuan yang saling komplementer.

Dua konsep tersebut, sesungguhnya dapat digabungkan menjadi konsep baru yang disebut sebagai *community building*. Konsep *community building* yaitu konsep yang menjalankan fungsinya sebagai pengembangan sekaligus pengorganisasian masyarakat secara bersamaan dan bersinergi. Dalam perkembangannya, metode pekerjaan sosial sejak 1980-an secara partisipatif semakin populer di kalangan LSM. Tujuannya adalah untuk menggugat struktur ekonomi yang mendominasi struktur masyarakat. Strategi-strategi tersebut merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem pembangunan sosial (*social development*) di masa yang akan datang.

Isu kegagalan akibat dominasi paradigma pembangunan ekonomi yang kurang seimbang dengan pembangunan sosial menjadi lebih transparan setelah *World Summit for Social Development* pada 1995 di Kopenhagen, Denmark yang diprakarsai oleh PBB. Konferensi ini menampilkan tiga isu pokok untuk mengatasi kesenjangan terhadap kesejahteraan manusia secara global, regional, dan nasional (Harry Hikmat, 2013). Ketiga isu tersebut meliputi :

1. penanggulangan kemiskinan;
2. peningkatan produktivitas kerja dan mengurangi pengangguran;
3. meningkatkan integrasi sosial.

Konferensi tersebut melahirkan kesepakatan bahwa perlunya perhatian masyarakat internasional yang lebih besar pada usaha-usaha penanggulangan ketidakadilan sosial, disintegrasi sosial, dan kemiskinan dalam sistem pembangunan sosial. Komisi *Human Resources Development dari Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (ESCAP) sejak 1999 merekomendasikan pentingnya strategi pemberdayaan masyarakat secara partisipatif (*participatory community empowerment*) dalam melaksanakan agenda pembangunan sosial. Program pemberdayaan masyarakat dijalankan merupakan suatu usaha bersama yang menitikberatkan kepada apa yang menjadi kebutuhan masyarakat (Yasa dan Sandiasa, 2018), oleh karena partisipasi dan keterlibatan masyarakat menjadi sangat penting dalam menyusun dan melaksanakan program pemberdayaan yang diberlakukan untuk masyarakat bersangkutan.

## **2. Dimensi Pembangunan Sosial**

Dimensi-dimensi pembangunan sosial (Harry Hikmat:2013) meliputi peningkatan produktivitas, pelayanan sosial, pelayanan kesejahteraan sosial, dan pembangunan masyarakat.

- **Peningkatan Produktivitas (*Productivity Enhancement*)**

Dimensi ini dapat menjadi area pertemuan antara pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial. Dalam hal ini, pembangunan ekonomi terkait erat dengan pembangunan sumber daya manusia (*human resources development*). Dalam konteks pembangunan social sekaligus yang membedakannya dengan konteks pembangunan ekonomi terutama adalah dalam hal pengorganisasiannya. Pembangunan sosial lebih mengarahkan pada pemeliharaan penghasil ( *icome maintenance* ) yang dilaksanakan oleh organisasi-organisasi pelayanan manusia, dan organisasi-organisasi sosial tingkat lokal. Tujuan utamanya berprinsip pada jargon bahwa manusia sebagai faktor produksi harus tetap sebagai subjek dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat, bukan hanya sebagai objek dari aktivitas ekonomi, atau objek dari segelintir kelompok yang mendominasi aktivitas perekonomian.

- **Pelayanan Sosial (*Social Services*)**

Pelayanan sosial dalam arti luas mencakup beberapa sektor pembangunan. juga mencakup ruang lingkup pembangunan kesejahteraan rakyat yang merupakan subsistem pembangunan nasional.

Tentang ini, Kamerman dan Kahn (Harry Hikmat: 2013) menjelaskan enam komponen atau subsistem kesejahteraan sosial dalam arti luas, yaitu 1) pendidikan; 2) kesehatan; 3) pemeliharaan penghasilan (*income maintenance*); 4) pelayanan kerja; 5) perumahan; dan 6) pelayanan sosial personal (*personal social services*). Dengan demikian, dalam konteks pembangunan sosial, pelayanan sosial ditujukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, terutama pendidikan, kesehatan, pelayanan kerja, dan perumahan. Sementara itu, untuk pemeliharaan penghasilan dan pelayanan sosial personal dapat berupa subsistem tersendiri sebagai bagian dari dimensi pembangunan sosial.

- **Pelayanan Kesejahteraan Sosial (*Social Welfare Services*)**

Pelayanan kesejahteraan sosial merupakan subsistem dari pelayanan sosial dengan intinya kepada pelayanan sosial personal (*personal social services*) dengan sasaran mencakup 1) kelompok-kelompok khusus yang membutuhkan pelayanan sosial, seperti kelompok usia lanjut, anak terlantar, korban ketergantungan obat, dan.; 2) kelompok-kelompok marginal dalam konteks ekonomi atau dalam masalah pembangunan; (3) kelompok minoritas, seperti komunitas adat terpencil; dan (4) kelompok yang mengalami kecacatan.

- **Pembangunan Masyarakat (*Community Building*)**

Hakikat pembangunan masyarakat adalah *community base development* atau pembangunan masyarakat dari bawah (*bottom-up*). Ditinjau dari sisi pemerintah (*government*), pembangunan masyarakat merupakan hasil dari perencanaan yang sistematis dari atas yang menempatkan masyarakat sebagai pelaksana (subjek pembangunan). Kendati demikian, dalam perencanaan pembangunan masyarakat ada klausul yang menyatakan bahwa masyarakat adalah subjek pembangunan, namun pada akhirnya keterlibatan dalam proses perencanaan dari bawah sulit sekali dilaksanakan. Ini berbeda dengan pembangunan masyarakat yang dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat yang dapat melepaskan diri dari keterikatan kepada struktur organisasi pemerintah, baik vertikal maupun horizontal (wilayah administrasi). Keterlepasan ikatan ini menjadikan LSM lebih leluasa dalam membangun masyarakat yang pada tataran praksisnya disesuaikan dengan kebutuhan aktual masyarakat.

### **3. Model Pembangunan Masyarakat**

Jack Rothman (1974) menyusun dan merumuskan tiga model dalam praktek pembangunan masyarakat, yaitu *locality development*, *social planning*, dan *social action*.

- **Model Pengembangan Lokal (*Locality Development Model*)**

Model pengembangan lokal mensyaratkan bahwa perubahan dalam masyarakat dapat dilakukan secara optimal bila melibatkan partisipasi aktif yang luas di semua spektrum masyarakat tingkat lokal, baik dalam tahap penentuan tujuan maupun pelaksanaan tindakan perubahan. Pembangunan masyarakat adalah proses

yang dirancang untuk menciptakan kondisi sosial-ekonomi yang lebih maju dan sehat bagi seluruh masyarakat melalui partisipasi aktif mereka, serta berdasarkan kepercayaan yang penuh terhadap prakarsa mereka sendiri.

Pembangunan di tingkat desa bersumber pada satu pandangan bahwa perubahan-perubahan masyarakat dapat dicapai secara optimal bila ditempuh melalui partisipasi aktif yang luas dari seluruh masyarakat tingkat paling bawah (*grassroot*) dalam pengambilan keputusan dan pelaksana, tindakan-tindakan yang ingin dicapai tidak hanya tujuan akhir tetapi juga proses untuk mencapai tujuan akhir tersebut sehingga tujuan utamanya yakni mengembangkan kemampuan masyarakat dapat berfungsi secara integratif. Tujuan akhir tersebut juga dapat melibatkan diri dalam cara-cara kerja sama atas dasar atau atas prinsip swakarya dan mempergunakan proses atau prosedur yang demokratis sebagai tujuan pokoknya.

Struktur dan kondisi permasalahan yang selalu dihadapi masyarakat ialah kurang aktifnya partisipasi warga masyarakat. Biasanya, masyarakat diikat oleh tradisi-tradisi yang sifatnya tertutup dari pengaruh luar dan dipimpin oleh pemimpin-pemimpin masyarakat yang kurang berkehendak mengadakan perubahan atau tidak responsif terhadap perubahan yang datang dari luar. Secara umum, masyarakat terdiri atas penduduk yang pendidikannya relatif rendah dan kurang memiliki pemahaman terhadap permasalahan yang mereka hadapi. Juga, kurang memiliki kemampuan dan kemauan untuk memecahkan persoalannya. Masyarakat yang demikian juga kurang mengenal prosedur atau proses-proses yang demokratis dalam memecahkan permasalahannya. Mereka juga tipikal masyarakat yang relatif tertutup, dan mengarah pada isolasi diri (eksklusivitas).

Strategi dasar yang digunakan untuk memecahkan permasalahan ini adalah usaha penciptaan dan pengembangan partisipasi yang lebih luas dari seluruh warga masyarakat. Usaha-usaha tersebut dimaksudkan untuk menciptakan semangat agar masyarakat terlibat aktif dalam kegiatan, baik dalam penetapan kebijakan, perumusan kebutuhan maupun dalam pemecahan permasalahan mereka sendiri. Jadi, strateginya ialah mencari cara untuk dapat memotivasi warga masyarakat agar terlibat aktif dalam proses perubahan. Partisipasi aktif seluruh warga masyarakat dalam pembangunan itulah yang menjadi tujuan utama proses perubahan. Bila warga

masyarakat dengan penuh kesadaran dan motivasi sudah terlibat aktif berarti tanda-tanda perubahan pun sudah tercapai.

Tema-tema pokok dalam *locality development model* mencakup penggunaan prosedur demokrasi dan kerja sama atas dasar kesukarelaan, keswadayaan, pengembangan kepemimpinan setempat, dan tujuan yang bersifat pendidikan. Misalnya, program ketetanggaaan di lingkungan permukiman, program pendidikan orang dewasa dan aktivitas yang berkaitan dengan dinamika kelompok secara profesional. Beberapa teknik yang dikembangkan dalam model pendekatan ini, antara lain, caracara atau prosedur-prosedur demokratis, seperti musyawarah, diskusi, komunikasi, pertemuan-pertemuan antargolongan. Juga, mengembangkan cara-cara kerja sama di antara lembaga-lembaga masyarakat, prinsip-prinsip swadaya, mengembangkan kepentingan masyarakat setempat latihan pendidikan bagi tenaga-tenaga yang berasal dari warga setempat, dan pertemuan-pertemuan antar golongan masyarakat untuk menghilangkan perbedaan dan hambatan-hambatan dalam masyarakat

• **Model Perencanaan Sosial (*Social Planning Model*)**

Model ini menekankan proses pemecahan masalah secara teknis terhadap masalah sosial yang substantif, seperti kenakalan remaja, perumahan (permukiman), kesehatan mental, dan masalah sosial lainnya. Selain itu, model ini menganggap betapa penting menggunakan cara perencanaan yang matang dan perubahan yang terkendali yakni untuk mencapai tujuan akhir secara rasional. Perencanaan dilakukan dengan sadar dan rasional, dan dalam pelaksanaannya dilakukan pengawasan-pengawasan yang ketat untuk melihat perubahan-perubahan yang terjadi.

Partisipasi warga masyarakat sangat beragam dan bergantung pada bentuk masalah itu sendiri dan variabel organisasional apa yang ada di dalamnya. Pendekatan ini mempersyaratkan bahwa perubahan misalnya, di lingkungan industrialisasi yang kompleks memerlukan para perencana ahli yang melalui kemampuan tekniknya, serta kemampuan untuk memanipulasi organisasi birokrasi yang luas. Juga, dapat membimbing dengan cakap proses-proses perubahan yang kompleks. Sebenarnya, dalam model ini, partisipasi dari seluruh warga masyarakat tidak selalu ditekankan. Akan tetapi, untuk kondisi di Indonesia, perencanaan partisipatif sebaiknya penting

untuk diperhatikan dan dipertimbangkan karena ada kecenderungan kebijakan dan program pembangunan masyarakat kurang sesuai dengan kebutuhan aktual masyarakat.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sasaran atau tujuan utama yang ingin dicapai dalam model pendekatan ini adalah menciptakan, menyusun, dan memberikan bantuan-bantuan, baik yang bersifat materi maupun pelayanan-pelayanan yang berbentuk jasa kepada orang-orang yang membutuhkannya. Karena itu, yang ingin dikembangkan melalui model ini adalah kemampuan dan kecakapan masyarakat dalam memecahkan permasalahan-permasalahannya melalui usaha-usaha yang terencana, terarah, dan terkendali. Seorang perencana melihat bahwa masyarakat merupakan bentuk kumpulan yang terdiri atas kelompok-kelompok masyarakat yang menghadapi masalah-masalah yang berbedabeda; atau kelompok-kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan yang sama dan tertentu hingga diketahui jalan pemecahannya agar kepentingan itu dapat terwujud.

Strategi dasar yang digunakan untuk memecahkan permasalahan adalah mengumpulkan atau mengungkapkan fakta dan data mengenai sesuatu permasalahan. Kemudian, mengambil tindakan yang rasional dan *feasible* (mempunyai kemungkinan-kemungkinan yang dapat dilaksanakan). Jadi, strateginya adalah mengumpulkan klan menganalisis fakta dan data tentang permasalahan, dilanjutkan dengan menetapkan cara terbaik dalam penyusunan program, dalam memberikan pelayanan, atau dalam melakukan tindakan yang tepat untuk mengatasi permasalahan. Implementasi model ini dapat berupa program-program yang berhubungan dengan masalah penyalahgunaan narkoba, permukiman kumuh, pelacuran, dan tindakan-tindakan kriminal lainnya. Teknik yang digunakan adalah mengerahkan keahlian dalam perencanaan, pengumpulan data, serta analisis data dalam menyusun gagasan atau program dan menciptakan kesepakatan (konsensus) atau persetujuan.

- **Model Aksi Sosial (*Social Action Model*)**

Model ini menekankan tentang betapa pentingnya penanganan kelompok penduduk yang tidak beruntung secara terorganisasi, terarah, dan sistematis. Juga, meningkatkan kebutuhan yang memadai bagi masyarakat yang lebih luas dalam rangka meningkatkan sumber atau perlakuan yang lebih sesuai dengan keadilan sosial

atau demokrasi. Model ini bertujuan mengadakan perubahan yang mendasar di dalam lembaga utama atau kebiasaan-kebiasaan masyarakat. Model aksi sosial (*social action*) ini menekankan pada pemerataan kekuasaan dan sumber-sumbernya, atau dalam hal pembuatan keputusan masyarakat dan mengubah dasar kebijakan organisasi-organisasi formal.

Adapun langkah yang akan ditempuh dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan itu adalah menggerakkan golongan-golongan masyarakat tertentu guna terlibat aktif dalam mengadakan perubahan-perubahan. Mereka dimotivasi untuk bersikap kritis dan akomodatif terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah seperti melalui perundang-undangan atau peraturan-peraturan pemerintah. Tujuan yang ingin dicapai adalah mengubah sistem atau kebijakan pemerintah secara langsung dalam rangka menanggulangi masalah yang mereka hadapi sendiri.

Berdasarkan struktur dan kondisi permasalahan, masyarakat dipandang sebagai susunan yang terdiri atas kelompok-kelompok masyarakat. Kelompok-kelompok tersebut mempunyai kekuatan-kekuatan atau status-status tertentu. Dalam hal ini, masyarakat seolah-olah menduduki strata tertentu yang sangat prestisius. Ada sebagian masyarakat yang berstatus tinggi, ada pula yang rendah. Ada sebagian masyarakat yang termasuk kelas elite, ada pula masyarakat yang tidak mempunyai kekuatan apa-apa (*powerless*) yang kemudian lazim disebut kelas *grass-root* (akar rumput). Kelompok yang menjadi perhatian utama para pelaksana aksi sosial (*social action*) ini ialah golongan-golongan yang tidak mempunyai kekuatan dan kekuasaan dalam masyarakat, golongan-golongan yang menderita dan terlantar, atau golongan penduduk yang menderita akibat praktek ketidakadilan sosial.

### **Daftar Pustaka**

- Anwar. Oos.M. 2013, Pemberdayaan Masyarakat Di Era Global: Bandung: Elfabeta
- Chambers Robert.1996, Memahami Desa Secara Parisipatif: Yogyakarta: Kanikus
- Hikmat Harry. 2013, Strategi Pemberdayaan Masyarakat :Bandung: Humaniora Utama Press
- Korten, D.C.1999 , Penyusunan Program Pembangunan Pedesaan:Pendekatan Proses Belajar :Jakarta: Yayasan OborIndonesia

- Nawawi Ismail. 2009, Pembangunan dan Problema Masyarakat, Kajian Konsep, Model, Teori dari Aspek Ekonomi dan Sosiologi: Surabaya: ITS Press
- Suharto Edi, 2005, Membangun Masyarakat Memberdayakan rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial, Bandung : PT Refika Aditama
- Todaro. 1994, Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga, Edisi keempat. Jilid 1, Jakarta : Erlangga
- Yasa, I Gede Dana & Gede Sandiasa, 2018. "Implementasi Kebijakan Desa Pakraman Dalam Pemberdayaan Masyarakat". Dalam Locus Majalah Ilmiah FISIP Volume 9 No. 1 (2018)  
<https://ejournal.unipas.ac.id/index.php/LOCUS/article/view/75>