

Formalitas dan simbolisasi politik pemberdayaan masyarakat dalam pengentasan kemiskinan di pedesaan

Formalities and political symbolism of community empowerment in villages' poverty alleviation

Tobirin

Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto
Jalan HR. Boenyamin No. 993, Purwokerto, Jawa Tengah 53122
E-mail: tobi_rifa@yahoo.com

Abstract

Empowerment is the keyword that is considered capable of dealing with problems of development in Indonesia. The issue of empowerment is often used by the authority as a symbol of caring, charity programs, social responsibility and alignments to the public. This study aimed to describe empowerment in the village during political movement, which was declared to alleviate poverty. This research used a qualitative descriptive research method. The results showed that empowerment was just an act of affirmation formality and symbolism for the sake of political and mass mobilization in seizing power. Empowerment was used as a populist program without comprehensive and deep consideration of the needs assessment and policy analysis process. Empowerment program on behalf of various alignments to the public, especially rural communities often did not reach on poverty alleviation issues in the society.

Keywords: *empowerment, poverty alleviation, political symbol, mass mobilization in seizing power*

Abstrak

Pemberdayaan menjadi kata kunci yang dianggap mampu mengatasi segala persoalan pembangunan. Permasalahannya pemberdayaan seringkali dimanfaatkan oleh kekuasaan sebagai simbolisasi kepedulian, program *charity*, tanggungjawab sosial dan keberpihakan kepada masyarakat. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui deskripsi tentang formalitas pemberdayaan sebagai simbolisasi politik dari pada pencapaian pengentasan kemiskinan. Metode penelitian menggunakan kualitatif deskriptif, hasil penelitian menunjukkan bahwa program pemberdayaan adalah sebagai tindakan formalitas dan simbolisasi politik untuk kepentingan dan mobilisasi *massa* dalam meraih kekuasaan. Pemberdayaan adalah sebagai program populis tanpa pertimbangan pada *need assessment* dan proses analisis kebijakan yang komprehensif dan mendalam. Berbagai Program pemberdayaan yang mengatasnamakan keberpihakan kepada masyarakat, khususnya masyarakat desa seringkali tidak menyentuh pada persoalan masyarakat yaitu pengentasan kemiskinan

Kata Kunci: pemberdayaan, pengentasan kemiskinan, simbol politik, mobilisasi massa

Pendahuluan

Kemiskinan menjadi mata rantai masalah pembangunan yang belum terselesaikan dengan baik. Padahal program pembangunan dalam rangka pengentasan kemiskinan telah dilaksanakan dengan berbagai metode dan strategi yang berbeda. Hasilnya pembangunan justru melahirkan permasalahan lain yang lebih kompleks. Kesenjangan antar daerah, urbanisasi, rendahnya kapasitas SDM dan rendahnya kesehatan.

Permasalahan muncul akibat pembangunan dititikberatkan pada dominasi ekonomi dan kepentingan modal. Perhatian pada pertumbuhan ekonomi melalui koorporasinya tidak memberi peluang pada peningkatan kemampuan ekonomi rakyat di tingkat bawah. Akibatnya struktur ekonomi Indonesia semakin rapuh dan tidak berdaya saing.

Sisi lain kebijakan dan program pembangunan tidak menyentuh pada peningkatan kemampuan dan kemandirian ekonomi lemah. Padahal sektor riil terbukti mampu bertahan dalam kondisi apapun. Selain itu kebijakan pembangunan ekonomi kurang memperhatikan inovasi dan kreativitas pengembangan sumberdaya manusia. Akibatnya inovasi dan kreativitas masyarakat Indonesia tertinggal jauh dengan negara lain, seperti Malaysia, Singapura, Thailand, Taiwan, Cina dan Korea. Ketertinggalan ini dipersulit dengan ketidakpedulian Perbankan dalam mendukung kemandirian ekonomi masyarakat. Hal ini terbukti dengan penyaluran kredit yang tidak proposional antara korporasi dan UKM. Perbandingannya berkisar 10 %-15 % untuk UKM sedangkan korporasi lebih tinggi (Suara Merdeka 22/6/2012).

Gambaran permasalahan tersebut seharusnya menjadi landasan dan arah kebijakan pembangunan yang berorientasi pada pembangunan masyarakat yang sesungguhnya, yaitu mengangkat harkat dan martabat kehidupan masyarakat dari ketidakberdayaan. Terutama ketidakberdayaan masyarakat dari kemiskinan, rendahnya pendidikan, rendahnya kesehatan, kurangnya aksesibilitas sumberdaya ekonomi dan terpinggirkannya kehidupan masyarakat. Ketidakberdayaan menjadi cirikhas dari wilayah pedesaan yang identik dengan keterbelakangan, penyebabnya adalah berbagai permasalahan yang belum terselesaikan, terutama masalah gizi buruk, dan penghasilan yang hanya untuk kebutuhan makan sehari-hari (Sujarwoto dan Tri Yumarni 2007). Mengingat berbagai permasalahan pedesaan yang belum terselesaikan dengan baik, maka diperlukan reorientasi pembangunan pedesaan yang terencana dan terarah. Wilayah pedesaan memiliki arti strategis dan relevan dalam proses perubahan dan perwujudan kemandirian masyarakat. Keberhasilan pembangunan pedesaan akan berimplikasi pada pembangunan masyarakat secara menyeluruh, hal ini disebabkan sebagian penduduk Indonesia tinggal di pedesaan, sekitar 75 % menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian (Suara Merdeka 11/4/2011).

Diperlukan langkah strategis dan terencana dalam pembangunan pedesaan melalui strategi pemberdayaan yang berpihak pada kepentingan masyarakat, membangun masyarakat tidak hanya mengintroduksi dan mengimplementasikan proyek-proyek fisik atau mengucurkan dana dan subsidi, tetapi juga gerakan mengubah serta memobilisasi lingkungan sehingga menjadi lebih kondusif bagi terciptanya masyarakat mandiri yang lepas dari berbagai bentuk eksploitasi (Usman 2010). Melalui pemberdayaan akan terbangun inisiasi, kekuatan kognitif, afirmatif dan psikomotorik serta kemampuan untuk mengakses berbagai sumberdaya dalam mencapai kemandirian. Selain itu pemberdayaan dapat diartikan kemampuan belajar dari kegagalan dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat (Widjajanti 2011)

Pembangunan pedesaan melalui strategi "*empowerment*" menjadi kebutuhan dan strategi untuk mengejar ketertinggalan desa yang selama ini terabaikan. Ketidakberdayaan masyarakat desa yang timbul akibat kesalahan pembangunan pada masa lalu, setidaknya perlu dibenahi terutama pada pembangunan pedesaan yang integratif dan dinamis. Oleh karena itu pentingnya revitalisasi pembangunan desa melalui strategi pemberdayaan yang berbasis pada potensi lokal dan peran partisipatoris menjadi hal mendesak. Upaya selanjutnya yang perlu dilakukan sebagai tahap awal adalah memetakan potensi desa dan peningkatan kapasitas sumberdaya pedesaan. Pembangunan desa tidak lagi hanya bertumpu pada sektor pertanian akan tetapi pada kegiatan-kegiatan non pertanian, terutama industri kecil yang selama ini dipakai sebagai *survival strategy* para petani miskin. Kegagalan untuk memperhatikan pembangunan pedesaan akan berimplikasi pada makin dalamnya jurang kesenjangan antara desa-kota dan miskin-kaya pada penghancuran pencapaian pembangunan di perkotaan (Purwanto 2007).

Pembangunan pedesaan seharusnya berorientasi pada pembangunan yang berkelanjutan, yaitu adanya keterlibatan *stakeholders*, karena setiap pihak memiliki sumberdaya dan peran yang biasa didayagunakan secara proposional sekaligus mengubur paradigma lama yang berasumsi

bahwa pemerintah berperan sebagai pemasok atau penyedia, dan perannya digantikan oleh fasilitator serta pemberdaya masyarakat (Rosada 2008).

Fakta di lapangan menunjukkan hal yang berbeda, pembangunan pedesaan lebih berorientasi pada proyek dan program jangka pendek serta mengabaikan keberlanjutan dan keterpaduan. Berbagai program yang telah dilakukan semakin mempersempit ruang gerak masyarakat desa dalam meningkatkan kemandirian. Berbagai program yang bermuara pada masyarakat desa pada akhirnya tanpa implikasi positif terutama dalam menumbuhkan inisiasi dan peran partisipatoris. Berbagai program yang berorientasi pedesaan dari IDT, Program Pengembangan Kecamatan, JPS, PNPM Pedesaan belum mampu menunjukkan integritasnya dalam mengatasi masalah pedesaan. Terutama dalam mengatasi masalah kemiskinan di pedesaan (Ashley & Maxwell 2000, Rosyadi & Tobirin 2010). Bahkan beberapa peneliti menemukan fakta telah terjadi proses pemiskinan masyarakat pedesaan (Sujarwoto & Yumarni 2007). Persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan pedesaan tidak banyak berubah. Pada Bulan Maret 2009, sebesar 63,38 persen penduduk miskin berada di daerah pedesaan, sedangkan pada Maret 2010 sebesar 64,23 persen (Berita Resmi Statistik BPS No.45/07/Th.XIII, 1 Juli 2010).

Fenomena kemiskinan di pedesaan yang belum terselesaikan menjadi pertanyaan penting mengenai implikasi program pembangunan pedesaan selama ini. Menurut Ali (2007) penyebab utama kemiskinan tidak semata-mata disebabkan kurangnya modal agregat di pedesaan, tetapi oleh tidak meratanya penguasaan aset modal produksi. Industrialisasi pertanian tidak menempatkan pemerataan akses atau sumber daya dan partisipasi kaum miskin pedesaan sebagai variabel utama pengentasan kemiskinan. Bias utama dari pembangunan pedesaan adalah orientasi pada keamanan pangan terutama beras, dan produksi komoditi untuk memenuhi pasar dunia yang kesemuanya dijalankan dengan mekanisme *top down* dengan suatu prasyarat adanya stabilitas politik. Akibatnya penyimpangan sering terjadi di dalam program bantuan pembangunan di wilayah-wilayah pedesaan.

Permasalahan pembangunan pedesaan demikian terjadi secara merata, termasuk di wilayah Kabupaten Cilacap. Wilayah Kabupaten yang terluas dari Propinsi Jawa Tengah ini memiliki kompleksitas permasalahan dalam pembangunan pedesaannya, terutama masalah pembangunan desa dan kemiskinan. Menyadari hal tersebut pemerintah Kabupaten Cilacap senantiasa menyusun strategi untuk membuat inovasi dan terobosan dalam mengatasi masalah pembangunan pedesaan dan kemiskinan. Berbagai program pembangunan pedesaan telah dilaksanakan, namun hasilnya belum memuaskan. Demikian halnya program lain seperti PNPM Pedesaan, dan Bangga Mbangun Desa, pun tidak menyentuh pada permasalahan utama masyarakat yaitu mendorong masyarakat menjadi berdaya dan mandiri. Masyarakat desa di Kabupaten Cilacap masih terkendala pada minimnya aksesibilitas infrastruktur dari desa ke kota, tingginya kemiskinan, minimnya pelayanan kesehatan di daerah terpencil, rendahnya kapasitas aparatur desa, dan kurangnya kesadaran masyarakat dalam membangun desanya. Permasalahan lain yang muncul adalah politisasi program pembangunan desa melalui “program Mbangun Desa” yang dimanfaatkan untuk pemenangan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Cilacap.

Pemberdayaan yang seharusnya menjadi katakunci perwujudan kemandirian, pencapaian kesejahteraan, dan kuatnya kohesi sosial, seringkali menjadi sarana sebagai alat politik untuk meningkatkan mobilisasi masa serta menawarkan kebijakan populis. Sesuai dengan permasalahan yang telah diuraikan, maka penelitian ini akan mengkaji permasalahan: 1) Apakah program pemberdayaan berimplikasi positif terhadap peningkatan kemandirian masyarakat desa, dan 2) bagaimanakah pemberdayaan dalam proses pengentasan kemiskinan di tingkat desa?

Tujuan penelitian adalah (1) mengidentifikasi, menelaah permasalahan dan menganalisis berbagai program pemberdayaan yang belum mampu menemukan langkah alternatif pemecahan masalah yang sedang dihadapi oleh masyarakat desa di Kecamatan Majenang dan Kecamatan Wanareja Kabupaten Cialacap, (2) menelaah bentuk pemberdayaan yang sedang dijalankan dalam proses penanggulangan kemiskinan.

Diskursus Pembangunan pedesaan tidak pernah berhenti untuk menarik perhatian kajian Administrasi Publik dan kesejahteraan lembaga. Perkembangan dan perubahan global mengakibatkan perdebatan cara pandang dan pergeseran paradigma pembangunan pedesaan. Terutama dampak pembangunan pedesaan pada pengentasan kemiskinan, kesetaraan, jenis kelamin, keamanan pangan, dan pembangunan berkelanjutan. Pendekatan dan cara pandang pembangunan pedesaan berawal pada tahun 1950-1970-an melalui cara pandang peran negara yang dianggap vital dalam melawan kemiskinan. Setelah tahun 1980-an mengalami pergeseran, yaitu peran negara semakin berkurang dan digantikan oleh peran pasar. Penekanannya pada pertumbuhan ekonomi dan parameter ekonomi yang kuat. Pada tahun 1990-an pembangunan pedesaan mengalami perkembangan membentuk pilar baru sebagai bentuk kolaborasi pemikiran dari Amartya Sen yang menganggap perlunya intervensi negara dalam aksi publik. Namun diperlukan alat penyeimbang terutama pelibatan NGO dalam pembangunan pedesaan yang lebih partisipatif, memperhatikan modal sosial dan peran gender. Penggunaan metode dan strategi yang berfokus pada analisis keanekaragaman, perbedaan, konteks makro dan mikro pembangunan pedesaan (Ranjan 2008).

Pendekatan pembangunan pedesaan yang berfokus pada basis pengembangan sumberdaya lokal dan peran partisipatoris menjadi jawaban yang efektif untuk pembangunan pedesaan. Potensi lokal akan menghasilkan kemandirian pedesaan secara berkelanjutan. Penelitian Kilkenny & Partridge (2009) menyebutkan pertumbuhan suatu daerah tergantung pada desain pembangunan dan implementasi strategi yang dijalankan. Oleh karena itu perlu paradigma pembangunan pedesaan yang mengandalkan pada sektor ekspor dan meninggalkan sektor tradisional. Sistem pasar modern yang berkembang menuntut pembangunan pedesaan yang mampu mengantisipasi globalisasi dan keterbukaan pasar.

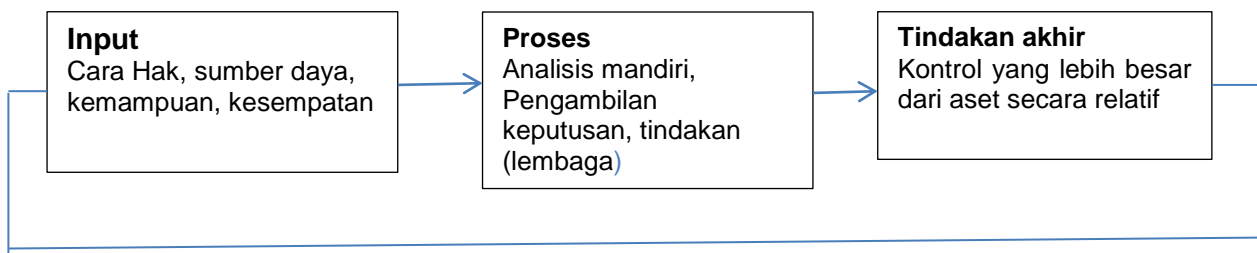
Mengantisipasi perkembangan dan keterbukaan global, diperlukan strategi pembangunan yang berpusat pada manusia, berorientasi pada perbedaan dan memanfaatkan potensi lokal. Perhatian utama paradigma pemberdayaan menjadi tuntutan dengan perhatian pada masyarakat dan institusi lokal yang dibangun secara partisipatif (Eko 2005). Pemberdayaan adalah bagian dari paradigma pembangunan yang memfokuskan perhatiannya kepada semua aspek yang prinsipil dari manusia di lingkungannya yakni mulai dari aspek intelektual, aspek material dan fisik, sampai kepada aspek manajerial. Aspek-aspek tersebut bisa jadi dikembangkan menjadi aspek sosial-budaya, ekonomi, politik, keamanan dan lingkungan. Strategi pemberdayaan terdiri dari empat indikator, yaitu para pelaku pembangunan, baik sektor negara maupun sektor masyarakat, memperoleh keadilan dan kesetaraan dalam hal akses, partisipasi kontrol, dan manfaat dari dan terhadap pembangunan. Pemberdayaan mempergunakan tiga tahapan yaitu: penyiapan bagi yang tidak diberdayakan, pemihakan terhadap yang diberdayakan, dan perlindungan bagi yang sudah mandiri (Dwidjowijoto 2003).

Terdapat tiga tujuan utama dalam pemberdayaan masyarakat yaitu mengembangkan kemampuan masyarakat, mengubah perilaku masyarakat, dan mengorganisir diri masyarakat. Kemampuan masyarakat yang dikembangkan, seperti kemampuan untuk berusaha, kemampuan untuk mencari informasi, kemampuan untuk mengelola kegiatan, kemampuan dalam pertanian, perdagangan, kerajinan dan berbagai kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat (Tambunan 2009). Konsep yang sama menjelaskan bahwa *'empowerment is seen as pursuing the narrow end of individual/group autonomy: ...it is defined as enhancing individual or group development to its full potential'*. Pemberdayaan dikaitkan dengan upaya mengangkat

keberadaan seseorang atau suatu kelompok masyarakat dari posisi lemah untuk dapat mengembangkan diri secara optimal (Klidas 2001).

Pemberdayaan terkait dengan efisiensi dan pertumbuhan yang terencana, berbasis pada transformasi sosial, terkait dengan hak-hak dan tindakan kolektif dalam upaya membuat kemajuan dan perubahan sosial di lingkungan pedesaan. Komitmen untuk agenda perubahan sosial yang lebih luas melalui makna yang berbeda, strategis dan menjaga agenda yang setiap saat berlanjut (Eyben & Napier-Moore 2009). Pemberdayaan terkait dengan bagaimana pemberdayaan didefinisikan dan dioperasionalkan dalam inisiatif masyarakat. Secara konseptual pemberdayaan terdiri dari enam mekanisme pemberdayaan yaitu pengetahuan, lembaga, kesempatan, kapasitas, sumber daya, dan keberlanjutan. Pemberdayaan memiliki lima domain pemberdayaan yaitu kesehatan, ekonomi, politik, sumber daya, dan spiritual), dan tiga tingkat individu, masyarakat, dan organisasi (Jayakarani et al. 2012)

Penelitian yang berbeda menunjukkan, pemberdayaan tidak sekedar alat manajemen untuk memahami dan meningkatkan kinerja secara struktural. Pemberdayaan merupakan bagian dari pendekatan psikologis menekankan pada motivasi intrinsik tentang makna, kompetensi, penentuan nasib sendiri dan dampak. Artinya makna dikaitkan dengan nilai tujuan dari individu, kompetensi adalah keyakinan individu dalam melakukan kegiatan dengan keterampilan, penentuan nasib sendiri disebut sebagai "rasa individu memiliki pilihan dalam memulai dan mengatur tindakan, dampak adalah derajat seorang individu dapat mempengaruhi hasil strategis, administratif atau operasional dalam bekerja (Gkorezis et al. 2011). Pemberdayaan melalui tiga tahapan yang digambarkan dalam gambar 1.



Gambar 1.
Sebuah model transformasi pemberdayaan (Diadaptasi dari Bartlett 2008)

Penelaahan terhadap pelaksanaan berbagai pemberdayaan ditemukan persepsi yang sama antara aktor pelaksana dan penerima manfaat pemberdayaan. Namun demikian, penerima manfaat memiliki persepsi yang sempit terhadap pemberdayaan. Pemberdayaan tampaknya didasarkan pada premis bahwa pengetahuan dan keterampilan tanpa sumber dan agen tidak dapat menyebabkan tindakan pada bagian dari kelompok penerima manfaat atau target sasaran. Demikian sumber/agen tanpa memadai membangun kapasitas target kelompok atau penerima manfaat tidak akan menyebabkan perubahan yang berkelanjutan. Pencapaian pemberdayaan yang sebenarnya membutuhkan waktu dan kontak yang berkelanjutan antara lembaga dan kelompok sasaran. Saling pengertian dan saling percaya harus dibangun antara kedua belah pihak. Faktanya bahwa pemberdayaan adalah pedang bermata dua, dengan kedua konsekuensi negatif dan positif (Mwaseba et al. 2009).

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Sesuai dengan sifatnya penelitian kualitatif secara mendalam berupaya menjelaskan tentang maksud dan tujuan pembangunan

pedesaan melalui program pemberdayaan. Tahapan pembangunan pedesaan dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, kendalanya, relasi antar aktor dan implikasinya terhadap kemandirian desa. Sesuai Penjelasan Straus dan Corbin (2003) bahwa penelitian kualitatif berkaitan dengan keyakinan peneliti berdasarkan pada pengalaman penelitian dan sifat dari permasalahan tentang pembangunan pedesaan dan kemiskinan. Metode ini juga digunakan untuk menemukan dan memahami apa disekitar banyak fenomena tentang sedikit apa yang belum diketahui. Metode ini digunakan untuk memperoleh pandangan yang segar dan baru, selain dapat memberikan detil fenomena yang rumit, yang sulit diungkap dengan metode kuantitatif. Hal senada juga diungkapkan oleh Moleong (2007) penelitian merupakan prosedur pengumpulan data yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Kajian ini dilakukan di wilayah Kabupaten Cilacap bagian barat terutama di wilayah Kecamatan Majenang dan Kecamatan Wanareja. Alasan pemilihan lokasi ini disebabkan wilayah ini merupakan daerah terbelakang di Kabupaten Cilacap. Sesuai dengan maksud penelitian ini yaitu mengkaji secara mendalam implikasi pemberdayaan masyarakat desa terhadap peningkatan kesejahteraan dan kemandirian.

Informasi atau data yang dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan aktor pemberdayaan yaitu fasilitator program PNPM pedesaan, Pamsimas, program bibit untuk desa, Bangga Mbangun Desa, dan program infrastruktur dari Kabupaten Cilacap. Selain aktor pemberdayaan informannya adalah kepala desa di wilayah Wanareja dan Majenang, tokoh masyarakat, pemuda dan pelaku ekonomi yang ada di desa tersebut. Selain wawancara mendalam, data diperoleh dari observasi dan pengamatan mengenai pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Informan tersebut dipilih sesuai dengan karakter dari sumber informasi untuk diperoleh gambaran pemberdayaan masyarakat desa dengan baik.

Informasi yang diperoleh dari informan dipilih sesuai dengan fokus penelitian, setelah itu data dianalisis melalui metode triangulasi untuk meyakinkan peneliti sebelum disajikan dalam bentuk uraian. Analisis data ini tidak hanya menghubungkan antara hasil wawancara dengan pengamatan, melainkan dengan dokumen, kebijakan pemerintah desa dan pemerintah kabupaten, serta laporan berbagai program pemberdayaan yang dilaksanakan di wilayah Kecamatan Majenang dan Wanareja. Melalui alur demikian akan diperoleh penjelasan tentang makna pemberdayaan dan implikasinya dalam peningkatan kemandirian masyarakat.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Permasalahan di wilayah pedesaan pada umumnya menunjukkan tipe yang sama, yaitu masalah depolitisasi desa, hilangnya modal sosial, kemandirian, kemiskinan, kesenjangan, aksesibilitas, infrastruktur desa dan rendahnya kapasitas sumberdaya manusia pedesaan (Sahdan 2005). Masalah kemiskinan dan ketertinggalan menjadi masalah pokok pembangunan pedesaan yang belum teruraikan. Berbagai program untuk mengatasi masalah tersebut terus diupayakan dari skala nasional sampai lokal, namun untuk mengurai permasalahan tersebut belum menunjukkan hasil yang optimal. Pembangunan pedesaan melalui strategi pemberdayaan menjadi tawaran yang dianggap tepat untuk mengatasi masalah kemiskinan pedesaan. Strategi dan pendekatan pemberdayaan memiliki keunggulan secara struktural dan psikologis (Gkorezis et al. 2011). Struktural menekankan pada aspek kelembagaan dan kapasitas kelembagaan, baik aktor pemberdayaan maupun kelompok sasaran; sedangkan psikologis berbasis pada mental dan nilai yang akan dibangun dalam memberdayakan kelompok sasaran yang lebih mandiri dan berdaya guna. Aspek nilai adalah kepercayaan diri akan kemampuan pada diri sendiri.

Pelaksanaan Pemberdayaan di wilayah Kecamatan Majenang dan Kecamatan Wanareja Kabupaten Cilacap masih dihadapkan pada berbagai permasalahan, terutama masalah

kesenjangan dan kemiskinan yang menjadi kendala utama dalam percepatan pembangunan pedesaan. Selain itu terdapat alasan geografis, karena wilayah ini adalah daerah terluas di Propinsi Jawa Tengah, sehingga upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat kurang fokus. Menghadapi permasalahan demikian, Pemerintah Kabupaten Cilacap telah melakukan berbagai kegiatan dalam bentuk program pemberdayaan masyarakat. Selama kurun waktu 1999-2012 terdapat program pemberdayaan masyarakat yang secara simultan memiliki tujuan dan kelompok sasaran yang berbeda. Adapun berbagai program pemberdayaan tersebut adalah seperti di Tabel 1.

Tabel 1.
"Program Pemberdayaan Pedesaan" di Kecamatan Majenang dan Kecamatan Wanareja
Tahun 1999-2012

Jenis Pemberdayaan	Pelaksana	Tujuan dan Hasil Pemberdayaan
PNPM Md	PNPM	Perbaikan sarana dan prasarana fisik, perbaikan kualitas hidup, terselenggaranya pendidikan yang terjangkau, kapasistas masyarakat desa, Pengentasan kemiskinan Rumah Tangga Miskin (RTM), Pemberdayaan perempuan, keberlanjutan ekonomi perempuan permodalan usaha ekonomi
Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan	Kementerian Kehutana (tahun 1999)	Rehabilitasi hutan rakyat dengan tanaman produktif dan buah-buahan, pengembangan perekonomian melalui kelompok
Bangga Mbangun Desa	Pemerintah Kabupaten Cilacap	Motivasi membangun desa, Secara fisik belum terwujud, slogan pembangunan pemerintah daerah belum terbukti di lapangan
Balik Desa Mbangun Desa	Pemerintah Propinsi Jawa Tengah	Pengembangan sentra peternakan sapi di Desa Limbangan, Belum optimal di pedesaan
Pansimas	Kementerian Pekerjaan Umum	Pengadaan air bersih bagi warga desa, Hidup sehat
Program Sejuta Pohon	Kementerian Kehutanan	Pengadaan bibit tanaman produktif, menghasilkan kayu sebagai bahan pertukangan
Program Irigasi Lancar	Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Kementerian Pekerjaan Umum	Perbaikan saluran irigasi sebagai sumber pengairan
Pemberdayaan Swadaya Masyarakat lokal	Pengusaha Jakarta H. Suyatno	pengadaan sarana prasarana tempat pendidikan dan pesantren, perbaikan kualitas hidup melalui usaha pengergajian kayu
Pemberdayaan Swadaya masyarakat lokal	Individu "Bapak Gufron"	pengelolaan lahan pengusaha Purbalingga untuk tanaman sereh, pembentukan kelompok tani tanaman sereh
Program KKN	UNSOED STAIS UNSIL	Pengembangan kapasitas masyarakat, Pengadaan taman bacaan Soedirman bekerjasama dengan Program Penelitian RISUN, Perbaikan kualitas hidup (life skill) melalui ketrampilan menjahit program RISUN, Perbaikan PAUD, Masyarakat membaca

Sumber: Data Primer tahun 2012 yang telah diolah

Berdasarkan Tabel 1, pemberdayaan di wilayah pedesaan memiliki multi dimensi. Pemberdayaan dilihat dari jenisnya, pelaksana, tujuan dan hasilnya. Pelaksana dapat

Tobirin: “Formalitas dan simbolisasi politik pemberdayaan masyarakat dalam pengentasan kemiskinan”

dikelompokkan yaitu aktor pemerintah atau negara dan privat. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan *state policy*, demikian halnya ukuran pemberdayaannya adalah ekonomi dan kemandirian masyarakat. Program yang dijalankan berifat *top down*, masyarakat tetap dilibatkan dalam perencanaan, pelaksanaan, evaluasi tetapi lebih ditargetkan pada persyaratan administratif. Program PNPM Pedesaan memiliki banyak kelebihan tetapi ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan, dan kelemahan yang perlu dibenahi. Pembenahan tersebut antara lain 1) kurangnya koordinasi antara desa dengan fasilitator di tingkat kecamatan, 2) mengejar target dalam setiap program, 3) Pelatihan yang dilakukan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, 4) tenaga fasilitator yang kurang dari aspek kuantitas dan kualitas, 5) tidak adanya output yang jelas sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan 6) lebih mengutamakan kebutuhan fisik.

Program KKN yang dikembangkan perguruan tinggi masih dihadapkan pada permasalahan waktu yang singkat, pelaksana atau mahasiswa yang tidak memiliki kemampuan untuk melakukan perubahan. KKN hanya kegiatan seremonial tanpa perencanaan program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat pedesaan. Perubahan terjadi hanya pada saat pelaksanaan KKN, setelah program tersebut berakhir, kebiasaan masyarakat kembali pada kondisi semula. Berbagai program KKN, Pengadaan perpustakaan di sekolah, program masyarakat membaca dan mengaji, kesehatan keluarga, penataan administrasi desa tidak berjalan sesuai dengan harapan, tidak adanya keberlanjutan. Demikian halnya dengan program lain masih dihadapkan pada persoalan manajemen, koordinasi, kapasitas SDM dan kurangnya perhatian dari masyarakat dalam menindaklanjuti program pemberdayaan.

Program pemberdayaan yang dijalankan tidak berimplikasi pada pembangunan pedesaan di wilayah lokasi penelitian. Masyarakat masih dihadapkan pada permasalahan yang kompleks. Sesuai identifikasi hasil penelitian diperoleh data tentang masih rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Karakteristik sebagai desa yang tingkat kesejahteraannya masih rendah dapat dilihat dari berbagai aspek sebagai berikut; 1) Permasalahan infrastruktur yang hancur dan tidak terjangkau oleh kendaraan umum mengakibatkan mobilisasi yang kurang dinamis serta terputusnya jalur ekonomi masyarakat setempat, 2) masih tingginya rawan pangan, di beberapa dusun kekurangan air bersih dan air untuk pertanian, pada puncak musim kemarau dan musim hujan, hasil panen merosot atau gagal panen, 3) kurangnya kesadaran akan hidup bersih dan sehat, akibatnya sering timbul penyakit, malaria, DBD, Cikungunya, diare, 4) kesadaran akan pentingnya pendidikan di usia dini sangat kurang, karena akses pendidikan dirasa sangat mahal dan jauh dari lokasi tempat tinggal, hal ini membuat masyarakat enggan untuk menyekolahkan anak-anaknya. Sarana dan prasarana pendidikan di dusun pun masih sangat minim. Hanya ada SD, Pesantren dan PAUD, hal tersebut dapat diketahui dari segi fasilitas kurang memadai, 5) Minimnya akses informasi dunia luar di dusun Ciheuleut, membuat warga sering kali tertinggal. Ilmu pengetahuan secara teoritis ataupun informasi aktual juga dirasa minim. Tidak ada sarana untuk menggali kreatifitas para warga untuk berkembang, 6) kelembagaan desa yang masih lemah. Hal ini tercermin dari perangkat desa masih belum maksimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan 7) Masih banyaknya rumah tangga miskin, serta ekonomi lemah pengusaha kurang modal.

Potret permasalahan tersebut menggambarkan bias dari program pemberdayaan. Program yang seharusnya mendayagunakan, justru meninggalkan permasalahan yang menyebabkan mata rantai kemiskinan di pedesaan masih kuat. Sesuai identifikasi permasalahan dan temuan di lapangan, permasalahan ini disebabkan oleh hal berikut: *pertama*, tidak adanya dimensi-dimensi ukuran pemberdayaan yang jelas. Untuk mengetahui keberhasilan pemberdayaan perlu adanya penetapan sasaran. Program pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pihak *non goverment* masih terkendala koordinasi dan perencanaan partisipatif. Tahapan pemberdayaan juga tidak jelas, upaya penyadaran, pengkapasitasan dan pendayagunaan tidak

dilakukan dengan baik. Peningkatan kapasitas terutama proses pengelolaan dan pendayagunaan *stakeholder* di tingkat desa tidak berjalan (Wrihatnolo & Dwidjowiyoto 2007)

Kedua, terjadi formalitas, politisasi dan simbolisasi pemberdayaan. Program pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Cilacap sekedar untuk mengejar popularitas dalam meraih kemenangan politik. Hasil observasi dan wawancara menunjukkan hal berikut: 1) implementasi program tidak berjalan, program sekedar slogan dan pemaparan iklan politik yang menjanjikan, 2) rumah tangga miskin khususnya di wilayah Cilacap bagian barat masih tinggi, 3) infrastruktur yang terisolir, 4) sarana pendidikan dan kesehatan yang masih minim terutama Puskesmas yang dibutuhkan warga kurang terjangkau. Program pemberdayaan “Balik Desa Mbangun Desa” dalam penanggulangan kemiskinan yang dikembangkan oleh pemerintah provinsi mengalami disorientasi. Pendekatan pembangunan pedesaan dan berorientasi pada potensi lokal lebih kepada formalitas pemerintah untuk menunjang pencitraan dalam proses pembangunan. Program ini tidak menyentuh pada akar permasalahan terutama perbaikan infrastruktur dan sarana prasarana untuk mendukung potensi ekonomi masyarakat desa.

Demikian juga dengan program pengembangan LMDH dari Perhutani yang belum mampu menyentuh kebutuhan masyarakat secara nyata. Program ini terbatas pada kegiatan masyarakat sekitar sebagai pekerja atau penyadap. Upaya keberlanjutannya dalam peningkatan kesejahteraan tidak terencana dan berkesinambungan. Sesuai dengan pendapat Riggs (1988) kegiatan tersebut lebih mengarah pada pengaburan “birokrasi” ke arah kekaburan yang sesungguhnya. Program berjalan lebih diorientasikan pada proses pelaksanaan kepentingan kekuasaan. Simbolisasi birokrasi yang peduli terhadap rakyatnya dipenuhi dengan berbagai kepentingan birokrasi. Simbolisasi pemberdayaan lebih berorientasi pada sekedar penawaran program populis yang menarik secara bahasa tetapi tidak memiliki makna yang sebenarnya dalam proses pemberdayaan yang lebih baik yaitu memandirikan masyarakat. Di sana terjadi pemaknaan dalam bahasa politik kebijakan dan pragmatisme kebijakan, yang disebabkan oleh dinamika politik dan ketidakpastian politik (Widmaier 2004).

Menurut Hikmat (2006) konsep pemberdayaan pada proses pemberdayaannya mengandung dua kecenderungan: a) Proses pemberdayan yang menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu yang bersangkutan menjadi berdaya, b) menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi agar individu mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Pemberdayaan adalah masyarakat yang berdaya dan memiliki kemampuan untuk mendayagunakan kemampuan dan potensi yang dimilikinya pada proses perwujudan kemandirian masyarakat di bidang sosial dan ekonomi. Kenyataanya berbeda dengan fakta di lapangan.

Ketiga, lemahnya kapasitas kelembagaan dan tidak berbasis pada kultur masyarakat lokal. Permasalahan kelembagaan terutama pada tingkat pemerintahan desa sebagai aktor atau agen pembangunan di tingkat paling bawah. Permasalahan tersebut adalah sebagai berikut: 1) Pemdes & BPD belum maksimal dalam memberikan pelayanan pada masyarakat, 2) Lembaga Kemasyarakatan desa tidak memiliki agenda kegiatan, 3) kelompok tani tidak berjalan dengan baik, 4) Kegiatan PKK/Dasawisma tidak berimplikasi pada masyarakat, 5) Puskesmas pembantu, kegiatan pelayanan kepada masyarakat dirasakan masih kurang karena keterbatasan waktu pelayanan. Rendahnya kapasitas kelembagaan desa ini berakibat pada rendahnya peran dan partisipasi aparat desa dalam mensinergikan berbagai program pemberdayaan masyarakat. Padahal kelembagaan desa memiliki arti strategis yang menyangkut tiga hal, yaitu siapa pihak yang terlibat (baik individual ataupun *social group*), bagaimana tata hubungan di antara mereka (aspek struktur), dan bagaimana aturan main di antara mereka (aspek kultur). Aspek kultural dan struktural merupakan dua komponen utama dalam setiap kelembagaan. Kelembagaan telah menjadi strategi penting dalam pembangunan pertanian dan pedesaan selama ini. Namun

demikian, pengembangan kelembagaan belum pernah mencapai hasil yang optimal, yang disebabkan oleh berbagai faktor, terutama karena pemahaman dan strategi yang kurang tepat. (Sahyuti 2006).

Keempat, hilangnya pendekatan kultural yang berbasis pada nilai masyarakat lokal. Pemberdayaan dimaknai sebagai proses untuk memperoleh daya atau kekuatan atau kemampuan dan atau proses pemberian daya atau kekuatan atau kemampuan dari berbagai pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum memiliki daya. Dalam istilah konsep pemberdayaan atau "*empowerment*" dianggap sebagai alternatif pembangunan yang intinya menekankan pada otonomi pengambilan keputusan dari suatu kelompok masyarakat, yang berlandaskan pada sumberdaya pribadi, langsung melalui partisipasi, demokratis dan pembelajaran sosial melalui pengalaman langsung. Intinya adalah lokalitas, hal ini disebabkan *civil society* akan merasa siap diberdayakan lewat isu-isu lokal (Wrihatnolo & Dwidjowiyoto 2007). Masyarakat lokal memiliki nilai kultural yang diabaikan; sementara itu nilai kebersamaan, kejujuran, kepercayaan pada pemimpin, serta ketergantungan antar tetangga mulai luntur. Strategi pemberdayaan pada setiap program tidak mensinergikan modal sosial tersebut. Akibatnya program pemberdayaan pada masyarakat desa seolah menjadi milik kelompok sasaran bukan masyarakat pada umumnya.

Simpulan

Penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut, proses pemberdayaan masyarakat selama ini belum dapat menyentuh permasalahan pokok yaitu peningkatan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat. Program Pemberdayaan dalam upaya pengentasan kemiskinan dilaksanakan berbasis pada *state policy*, rutinitas, dan proyek. Dalam proses pendekatan struktural, perencanaan tidak melibatkan peran masyarakat dan hanya berdasarkan petunjuk teknis pelaksanaan yang birokratis. Akibatnya pemberdayaan lebih mengutamakan dimensi fisik daripada nilai kemandirian dan penguatan modal sosial. Pendekatan dan strategi pemberdayaan dianggap gagal dalam memberikan dorongan untuk mencapai kemandirian secara pribadi, kelompok dan masyarakat. Faktor penyebab kurang optimalnya pemberdayaan adalah formalitas dalam pemenuhan kebutuhan sesaat, tidak adanya dimensi ukuran pemberdayaan, simbolisasi dan politisasi pemberdayaan, rendahnya kapasitas kelembagaan, dan hilangnya pendekatan kultural. Dimensi populis dan pragmatisme lebih diutamakan karena program pemberdayaan yang bersifat *charity* memiliki nilai jual dalam mendapatkan simbolitas kekuasaan. Implikasi ini mengakibatkan kemiskinan dan ketidakberdayaan masyarakat desa semakin kompleks.

Daftar Pustaka

- Ali M (2007) Orang Desa Anak Tiri Perubahan. Lamongan: Averoes Press.
- Ashley C & Maxwell (2001) Rethinking Rural Development. Policy Review 19(4): 395-425.
- Bartlett A (2008) Looking for Empowerment in Agricultural Development Programmes, Development in Practice Vol. 18 (4/5):524-538.
- Eyben R & Napier-Moore R (2009) Choosing words with care? Shifting meanings of women's empowerment in international development. Third World Quarterly 30(2):285-300).
- Eko S (2005) Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat. Yogyakarta: APMD Press.
- Gkorezis P, Hatzithomas L & Petridou E (2011) The impact of leader's humor on employees' psychological empowerment: The moderating role of tenure. Journal of Managerial Issues 23(1): 83-95.
- Hikmat H (2006) Strategi Pemberdayaan Masyarakat. Bandung: Humaniora.
- Jayakarani R, Hennink M, Kiiti N, Pillinger M & Jayakaran R (2012) Defining Empowerment: perspectives from international development organisations. Development in Practice 22(2): 202-215.

- Kilkenny M & Partridge MD (2009) Export sectors and rural development. *American Journal of Agricultural Economics* 91(4): 910-929.
- Klidas AK (2001) Employee empowerment in the European hotel industry: Meaning process and cultural relativity. *Atlas News* 25:255-320.
- Mwaseba D, Amon L, Mattee Z, Kaarhus R, Lazaro EA, Zebedayo S, Mvena K, Wambura RM and Kiranga ED (2009) Perceptions and practices of farmer empowerment in Tanzania. *Development in Practice* 19(3): 403-413.
- Moleong LJ (2007) *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Dwidjowijoto RN (2003) *Reinventing Pembangunan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Purwanto EA (2007) Revitalisasi pembangunan pedesaan melalui penguatan industri kecil, interaksi. *Jurnal Politik dan Manajemen Publik Jurusan Ilmu Administrasi Negara* 2(1):225-224.
- Ranjan G (2008) Globalising rural development - Competing paradigms and emerging realities. *Indian Anthropologist* 38(1): 112-114. URL: <http://www.jstor.org/stable/41920065> Accessed: 29-04-2015 05:28 UTC.
- Riggs F (1988) *Administrasi Negara Berkembang: Teori Masyarakat Prismatic*. Jakarta: Rajawali Press.
- Rosada D (2008) Konsep pembangunan berkelanjutan studi kasus: Kota Bandung dengan tujuh program prioritas. *Jurnal Ilmu Administrasi Media Pengembangan Ilmu dan Praktik Administrasi* 5(4): 307-426.
- Rosyadi S & Tobirin (2010) Perumusan kebijakan publik dalam menggali akar kemiskinan. *Jurnal JIANA* 10(2): 114-125. Universitas Riau: Riau.
- Sahdan G (2005) *Pengantar Editor, Transformasi Ekonomi-Politik Desa*. Yogyakarta: APMD Press.
- Stauss A & Corbin J (2003) *Dasar-Dasar penelitian Kualitatif Tata langkah dan Teknik Teorisasi Data*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suara Merdeka (2012) *Ekonomi & Bisnis, Kredit UKM Eximbank 5%-10% (22/6/2012)*.
- Suara Merdeka (2012) *Teknologi Rakyat (11/4/2011)*.
- Syahyuti (2006) *30 Konsep Penting dalam Pembangunan Pedesaan dan Pertanian*. Jakarta: Bina Rena Pariwisata.
- Sujarwoto dan Yumarni T (2007) Desa rawan pangan: Kritik terhadap kebijakan pangan nasional dalam konteks pembangunan pedesaan Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik Vol VII(2)*: 7-19.
- Tambunan TH (2009) *UMKM di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Usman S (2010) *Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Widmaier WW (2004) Theory as a factor and the theorist as an Actor: The “pragmatist constructivist” lessons of John Dewey and John Kenneth Galbraith. *International Studies Review* 6: 427-445.
- Widjajanti K (2012) Model pemberdayaan masyarakat. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* 12(1):15-27.
- Wrihatnolo RR & Dwidjowijoto RN (2007) *Manajemen Pemberdayaan Sebuah Pengantar dan Panduan Untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.