

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembangunan

1. Pengertian Pembangunan

Secara umum hakikat pembanguan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat. Hakikat pembangunan ini mengandung makna bahwa pembangunan nasional mengejar keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah. Pembangunan nasional yang berkesinambungan diarahkan untuk meningkatkan kualitas kehidupan bangsa, sehingga senantiasa mampu mewujudkan ketentraman dan kemakmuran masyarakat. Pembangunan harus dilaksanakan secara merata di seluruh negara, bagi seluruh masyarakat dan bukan untuk ditujukan untuk kepentingan suatu golongan atau kelompok. Hasil dari pembangunan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh masyarakat dalam bentuk peningkatan taraf hidup dan kualitas kehidupan seluruh masyarakat.

Membangun masa depan masyarakat harus mengandung dua dimensi, yaitu dimensi ideal dan dimensi pragmatis. Dimensi idealisme penting untuk memberikan arah serta untuk menjaga agar bangsa kita tidak kehilangan jati dirinya sebagai bangsa. Idealisme adalah untuk membangkitkan kebanggaan sebagai bangsa yang besar, yang bercita-cita besar yang memiliki rasa tanggung jawab terhadap terciptanya ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Idealisme pula kita dapat menumbuhkan

keyakinan atas kemampuan membangun masa depan seperti yang dicita-citakan dengan kekuatan dan kemampuan masyarakat sendiri. Selain itu kita juga harus pragmatis, karena mewujudkan sesuatu yang ideal merupakan upaya yang tidak ada hentinya. Adanya prinsip pragmatis kita menyusun agenda pembangunan secara bertahap serta mempertimbangkan kondisi dan potensi yang dapat dikembangkan serta kendala dan tantangan yang dihadapi.

Tjiptoherijanto dan Manurung (2010:132) mengungkapkan bahwa pembangunan dapat dipandang suatu kebijakan publik yang multidimensi dan lintas generasi. Dapat dikatakan multidimensi karena pembangunan mencakup dimensi-dimensi ekonomi dan nonekonomi. Pembangunan juga menurut perubahan-perubahan sistematis yang bila dibutuhkan harus dilakukan secara cepat. Sebagai kebijakan publik, pembangunan memiliki karakteristik yang berbeda antara pembangunan yang dilakukan sekarang dan yang akan dilakukan dimasa mendatang.

Menurut Siagian dalam Suryono (2004:21) pembangunan adalah “merupakan usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh satu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Dari penjelasan diatas ide pokok dalam pembangunan dapat dijelaskan sebagai berikut:pembangunan merupakan suatu proses, pembangunan merupakan suatu uasaha yang secara sadar dilaksanakan, pembangunan dilakukan secara berencana dan perancangannya berorientasai pada pertumbuhan dan perubahan, pembangunan mengarah pada modernitas serta modernitas yang dicapai melalui pembangunan bersifat multi dimensional”.

Secara etimologik, istilah pembangunan berasal dari kata bangun, diberikan awalan pem-dan akhiran-an guna menunjukkan perihal pembangunan. Menurut Suryono dalam buku pengantar teori pembangunan kata bangun setidaknya-tidaknya mengandung empat arti yaitu:

1. Bangun dalam arti sadar atau siuman (aspek fisiologi).
2. Bangun dalam arti bangkit atau berdiri (aspek perilaku).
3. Bangun dalam arti bentuk (aspek anatomi).
4. Bangun dalam arti kata kerja membuat, mendirikan, atau membina (gabungan aspek fisiologi, aspek perilaku dan aspek bentuk).

Secara ensiklopedik, kata pembangunan telah menjadi bahasa dan konsep dunia. Konsep itu antara lain dianalogkan dengan konsep antara lain:

1. Konsep pertumbuhan (*growth*) dalam konsep tersebut pertumbuhan berkaitan dengan pendapatan nasional yang nyata dalam jangka waktu tertentu. faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yaitu :
(1) akulasi modal termasuk semua investasi baru dalam bentuk tanah, peralatan fisik dan sumber daya manusia (2) perkembangan penduduk dalam arti peningkatkan jumlah tenaga kerja, baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya dan (3) kemajuan teknologi, merupakan hasil cara baru yang telah diperbaiki dalam melakukan pekerjaan-pekerjaan tradisional.
2. Konsep rekonstruksi (*reconstruction*) atau program pemulihan (*economic recovery program*) hal tersebut dilakukan kerana banyak negara yang mengalami kemrosotan ekonomi akibat krisis moneter yang melanda hampir seluruh negara sebagai konsekuensi kondisi yang seharusnya menjadi resiko pencatutan ekonomi global. Upaya tersebut dilakukan pada peningkatan pertumbuhan ekonomi secara luas, melainkan lebih

dititik beratkan pada upaya pembangunan kembali perekonomian disuatu negara.

3. Konsep modernisasi (*modernization*) konsep tersebut merupakan istilah populer dalam konsep pembangunan. Modernisasi adalah salah satu bentuk perubahan sosial yang berasal dari revolusi industri di Inggris (1760-1830) dan revolusi politik di Prancis (1789-1794). Aspek yang paling menonjol dalam proses modernisasi adalah perubahan teknik industri dari cara tradisional ke cara modern yang dihasilkan oleh revolusi industri. Modernisasi diukur dengan sejauh mana bangsa yang bersangkutan menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi secara bertanggung jawab.
4. Konsep westernisasi (*westernization*) merupakan analog dari modernisasi. Akibatnya secara psikologis, apapun yang terjadi dalam negara di dunia, terutama negara dunia non Barat pertumbuhan kebudayaan selalu diwarnai dengan ciri-ciri Barat. Oleh karena itu muncul definisi baru tentang westernisasi yaitu sebagai upaya pembangunan untuk menandingi Barat atau minimal mencapai taraf hidup yang relatif sama dengan yang terdapat di Negara Barat.
5. Konsep perubahan sosial (*social change*) sebagai perubahan kelembagaan masyarakat (*institutions social change*) yaitu perubahan yang mempengaruhi sistem sosial, termasuk nilai-nilai sosial, sikap dan perilaku.

6. Konsep pembebasan (*liberation*) dalam konsep tersebut pembangunan bermakna sebagai proses penilaian kembali terhadap keadaan setiap kelompok masyarakat dan mengadakan perbaikan secara kelompok maupun individu. Pembangunan bukanlah tujuan melainkan alat untuk mencapai tujuan yakni memanusiaikan manusia. Pembebasan mulai dikenal oleh masyarakat yang sudah sadar untuk membebaskan rakyatnya dari kemiskinan, keterbelakangan dan menghapuskan sistem feodal. Keberhasilan dalam pembangunan tidak hanya diukur dengan jumlah keuntungan yang dicapai secara ekonomis (*economic cost*) melainkan yang lebih diutamakan dengan cara bagaimana perubahan sosial dapat membangun secara otonom, kreatif dan mampu mengontrol faktor perubahan sosial.
7. Konsep pembaruan (*innovation*) merupakan salah satu bentuk proses sosial yang erat kaitannya dengan modernisasi dan perubahan sosial. Pengertian inovasi sosial lebih luas yaitu sebagai gagasan untuk mencapai tujuan sosial tertentu dengan cara baru. Dalam negara berkembang konsep inovasi meluas ke dalam bidang ideologi. Hal tersebut biasanya ditandai dengan sebutan era baru/orde baru/orde reformasi. Formula dari pembaruan adalah = modernisasi + perubahan sosial + inovasi.
8. Konsep pembangunan bangsa (*nation building*) merupakan salah satu aspek dari konsep pembangunan multi dimensional sebagai bentuk perubahan sosial yang tidak hanya menyangkut pembangunan bangsa melainkan juga membangun dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya,

pertahanan dan keamanan serta hubungan antar bangsa. Pembangunan bangsa lebih ditujukan kepada upaya pematapan dan peningkatan persatuan dan kesatuan bangsa (integrasi bangsa), wawasan ideologi dan pecegahan berbagai bentuk perpecahan bangsa (disintegrasi bangsa), konflik antar suku, agama, daerah dan antar kelompok kepentingan.

9. Konsep pembangunan nasional (*national devolepment*) dalam gagasan konsep ini adalah dimana dalam menentukan skala prioritas utama yang harus dilaksanakan dalam pembangunan nasional atau dalam arti lain mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan lainnya. Oleh karena itu pembangunan nasional harus didukung oleh kemampuan politik (ideologi dan sistem politik), kemampuan ekonomi (pemanfaatan sumber daya), dan kondisi sosial (perubahan sosial) dan pada waktunya harus mampu menegakkan ketahanan nasional (*national relience*) negara yang bersangkutan.
10. Konsep pengembangan (*developing concept*) konsep tersebut sering dikaitkan dengan istilah negara yang sedang berkembang. Berdasarkan pendekatan antropologis negara ini digambarkan sebagai negara yang mana didalamnya masih banyak masyarkat tradisional yang kemudian diubah menjadi masyarakat yang sederhana. Biasanya di dalam negara berkembang memiliki budaya yang tinggi dan memiliki potensi serta sumber daya yang melimpah tetapi dalam realitanya dalam negara berkembang memiliki kelemahan pada pengembangan teknologi dan ilmu pengetahuan.

11. Konsep pembinaan (*construction*) merupakan suatu proses perubahan pola pikir lama yang dianggap salah, yang selama ini mengendalikan diri bagi yang bersangkutan. Pengetahuan yang dikonstruksikan dari pembinaan kemudian dibangun menjadi sebuah disiplin ilmu, misalnya pembinaan wilayah, pembinaan daerah teritorial dan pembinaan ideologi.

12. Konsep pembangunan (*devolement concept*) sebagai perubahan sikap hidup yang semakin rasional dan penerapan teknologi yang semakin meningkat. Atau biasanya yang sering kita sebut dengan industrialisasi, ada dua cara untuk dalam menganalisis pendekatan industrialisasi. Pertama, pemusatan perhatian pada upaya untuk merangsang sektor industri yaitu penggunaan teknologi tinggi dan ilmu pengetahuan. Kedua, upaya untuk menggerakkan potensi dalam negeri dan menggunakan teknologi tepat guna.

2. Tujuan dan Syarat Pembangunan

Dijelaskan dalam buku Pembangunan Nasional (1997:18) bahwa tujuan dari pembangunan adalah: (1) mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, (2) pemerataan kesejahteraan meterial dan spiritual. Keseluruhan dari hal tersebut berdasarkan atas filosofi negara dalam kondisi yang merdeka, berdaulat, bersatu dalam suasana kehidupan bangsa yang aman dan tertib. Tujuan pembangunan identik dengan cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam setiap UUD sebuah negara yaitu: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darahnya, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut

melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pembangunan sebagai peningkatan kepercayaan diri untuk mengendalikan masa depan, mengandung beberapa implikasi persyaratan adalah: (1) kemampuan (*capacity*) pembangunan membangkitkan kemampuan optimal manusia, baik individu maupun kelompok, (2) kebersamaan (*equity*) dalam pembangunan mendorong tumbuhnya kebersamaan dan pemerataan sistem nilai dan kesejahteraan, (3) pemberdayaan (*empowerment*) menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan dan potensi yang dimilikinya, (4) ketahanan atau kemandirian (*sustainability*) membangkitkan kemampuan masyarakat untuk membangun secara mandiri, (5) saling ketergantungan (*interdependency*) dimana dalam pembangunan yang dilakukan adalah saling menguntungkan baik antara pemerintah dan masyarakat (Anonimus, 1997:20).

3. Paradigma Pembangunan

Paradigma dimaksudkan sebagai cara pandang terhadap persoalan yang didalamnya terdapat sejumlah asumsi tertentu, teori tertentu, metodologi tertentu dan solusi tertentu. Pembangunan yang dilaksanakan setiap negara berkembang mempunyai prinsip mengenai landasan, falsafah, hakikat, strategi, tujuan serta kebijakan yang diambil dalam proses pembangunan.

Secara proses kegiatan pembangunan negara yang melaksanakan politik pembangunan diawali oleh negara baru merdeka atau negara belum berkembang (*under devoleped countris*), kemudian negara terbelakang (*backward countries*),

negara kurang berkembang (*less devoleped countries*) dan negara miskin dan negara yang sedang berkembang (*developing countries*) yang sering disebut dengan istilah negara Dunia Ketiga. Paradigma pembangunan yang dijadikan suatu landasan dalam melaksanakan proses pembangunan menurut Suryono (2004:79) antara lain:

Paradigma pertumbuhan (*growth paradigm*) dalam rangka peningkatan pendapatan masyarakat dan pertumbuhan pendapatan nasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mencanangkan dasawarsa pembangunan pertama (1960-1970) dengan ciri pertumbuhan ekonomi negara berkembang sebesar 5% per tahun.

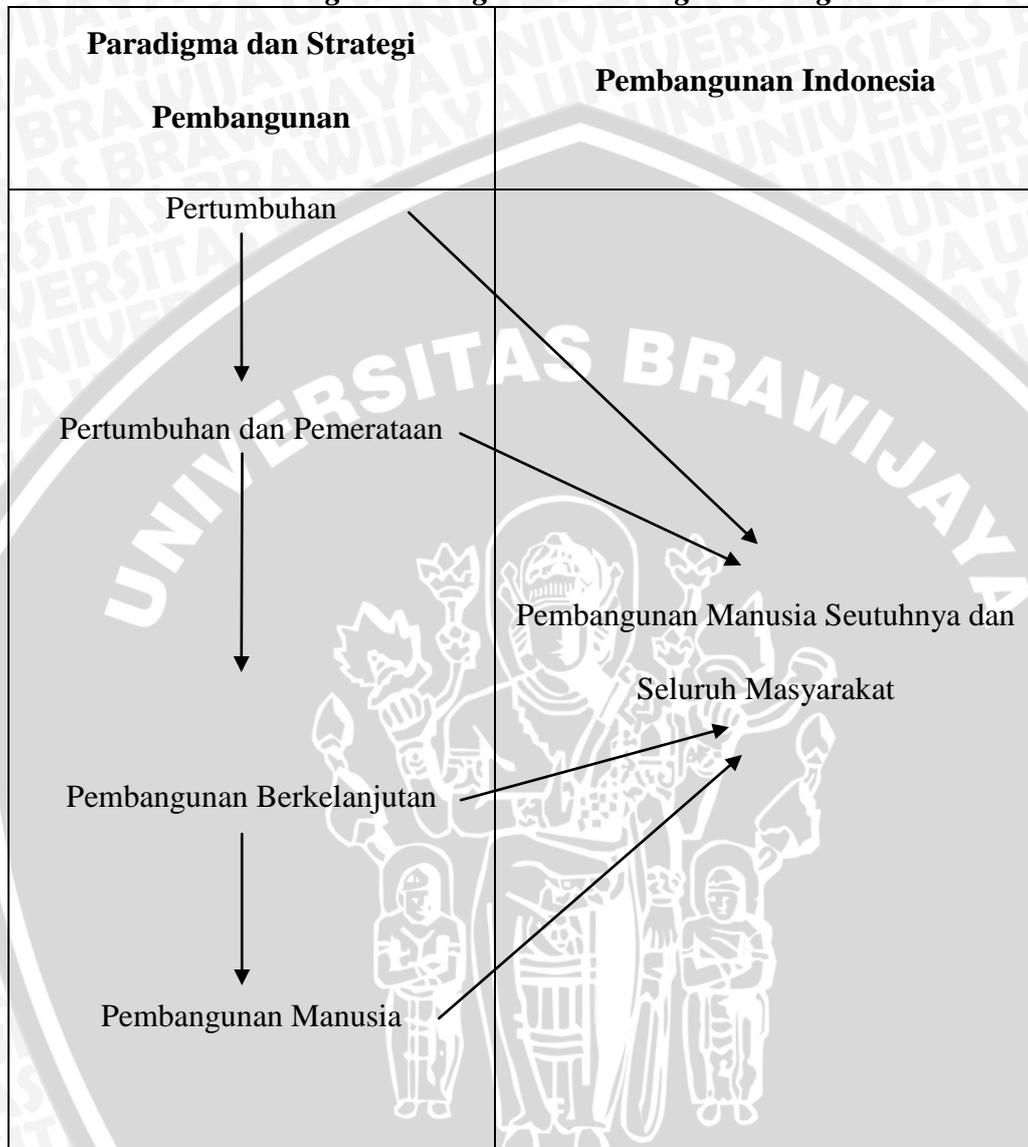
Paradigma strategi pertumbuhan ekonomi, peningkatan *Gross National Product* (GNP) tidak menjamin distribusi pendapatan nasional bahkan tidak menguntungkan kelompok masyarakat bawah. Hal tersebut dikarenakan, negara berkembang dalam menerapkan strategi pembangunan ekonomi seringkali mengabaikan masalah pemerataan baik berupa masalah kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pembagian pendapatan.

Paradigma startegi pertumbuhan dan pemerataan pembangunan (*grwoth and equity of strategy devolepment*), paradigma tersebut muncul pada dasawarsa pembangunan yang kedua tahun (1971-1980), pada strategi ini pertumbuhan ekonomi negara berkembang menuju industrialisasi dicanangkan mencapai tingkat pertumbuhan sebesar 6% setiap tahunnya, dengan tujuan pemerataan dalam bidang pendapatan, kesehatan, keadilan, pendidikan, kewirausahaan, keamanan, dan kesejahteraan sosial yang ditandai dengan perubahan struktur

ekonomi dan sosial. Strategi ini lebih berorientasi pada pengelolaan dan investasi sumber daya manusia dan pengembangan sosial dalam proses pembangunan. Pada dasawarsa pembangunan ketiga (1981-1990) sebagai tanda perbaikan sosial ekonomi negara berkembang dengan menargetkan pada pertumbuhan ekonomi negara berkembang sebesar 7% per tahun,

Paradigma pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable devolepment*) yang didukung dengan pendekatan konsep pembangunan manusia (*human development*). Dalam pendekatan pembangunan manusia pada negara berkembang lebih dititik beratkan pada pembangunan sosial dan lingkungan agar mendukung pertumbuhan ekonomi dengan strategi pembangunan yang berkelanjutan yang dicirikan oleh: (1)Pembangunan yang berdimensi pada pelayanan sosial dan diarahkan pada kelompok sasaran melalui pemenuhan pokok berupa pelayanan sosial yang dibidang kesehatan, sanitasi, pendidikan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, (2) pembangunan yang ditujukan pada pembangunan sosial seperti mewujudkan keadilan, pemerataan dan menciptakan kedamaian, (3) pembangunan yang diorientasikan pada manusia untuk berbuat (manusia sebagai subjek dari pembangunan) melalui pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*) dan meningkatkan pemberdayaan manusia (*promote the empowerment people*).

Tabel 2
Perkembangan Paradigma dan Strategi Pembangunan



Sumber : Suryono (2004:84)

4. Sistem Pembangunan Daerah

Sistem pembangunan daerah dibuat atas dasar pedoman yang telah digariskan dalam sistem pembangunan nasional. Pelaksanaan sistem pembangunan daerah ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah setelah mendapat persetujuan dari sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik tingkat Propinsi Kabupaten/Kota.

Jadi suatu sistem pembangunan daerah adalah sebagai suatu pendekatan yang dipakai untuk melaksanakan suatu perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan di suatu daerah, baik Propinsi maupun Kabupaten dan Kota (Soekartawi, 1990:75).

Dalam hal ini sistem pembangunan daerah tidak dapat berjalan dengan baik untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan dalam pembangunan apabila tanpa adanya suatu perencanaan pembangunan. Perencanaan pembangunan daerah dapat diartikan sebagai suatu proses pemikiran dan penentuan yang menyeluruh yang sudah dipertimbangkan sedemikian rupa, dibuat secara sistematis untuk mencapai tujuan tertentu pada waktu sudah ditetapkan untuk masa mendatang (Soekartawi, 1990:78).

Untuk melaksanakan perencanaan pembangunan daerah ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh pemerintahan daerah antara lain:

1. Memperhatikan keadaan sumber daya dan sumber dana yang tersedia disetiap daerah misalnya faktor alam, tenaga kerja dana pendapatan masyarakat.
2. Keadaan atau aspirasi masyarakat dari segala lapisan, baik dalam lingkup lapisan bawah, menengah dan atas.
3. Adanya suatu kesinambungan dalam melakukan pembangunan daerah yaitu rencana pembangunan masa lalu, sekarang dan masa mendatang.

Karena itu diperlukan adanya suatu informasi yang menyangkut potensi daerah yang menyangkut secara keseluruhan (makro).

5. Cara Mengukur Pembangunan

Dalam pembangunan yang dilakukan pemerintah baik pusat maupun daerah, adapun cara yang digunakan untuk mengukur pembangunan menurut Arief Budiman Dalam bukunya Teori Pembangunan Dunia Ketiga (1995:2) antara lain:

1. Kekayaan Rata-rata

Produktivitas masyarakat dan produktivitas negara setiap tahunnya yang mana dapat diketahui dengan kenaikan Produk Nasional Bruto (PNB) dan Produk Domestik Bruto (PDB).

2. Pemerataan

Dalam suatu negara tingkat taraf hidup dari masyarakatnya tidak memiliki ketimpangan yang cukup besar antara masyarakat satu dengan masyarakat yang lainnya. Dengan demikian dapat dikatakan negara yang berhasil melakukan pembangunan adalah mereka yang disamping tinggi produktivitasnya, penduduknya juga makmur dan sejahtera relatif merata.

3. Kualitas Kehidupan

Salah satu cara lain untuk mengukur kesejahteraan penduduk dari sebuah negara adalah dengan menggunakan tolok ukur PQLI (*Physical Quality of Life Index*) yang mengukur tiga indikator antar lain: (1) rata-rata harapan hidup sesudah umur satu tahun (2) rata-rata jumlah kematian bayi (3) rata-rata prosentasi masyarakat dalam kemampuannya untuk membaca.

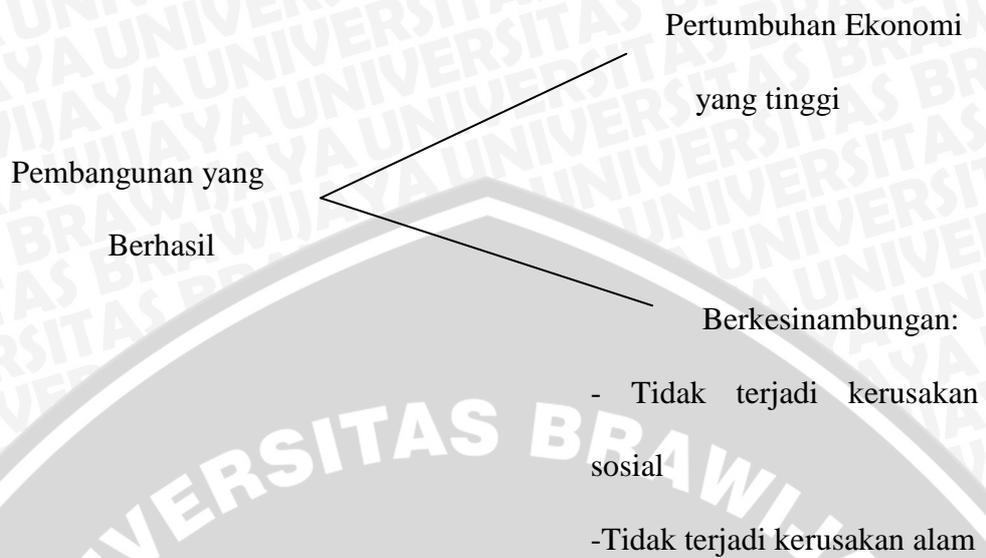
4. Kerusakan Lingkungan

Pembangunan yang menghasilkan produktivitas yang tinggi biasanya mereka mengenyampingkan faktor lingkungan yang terpenting adalah bagaimana pembangunan yang dilaksanakan dapat mencapai hasil yang setinggi-tingginya. Saat ini yang terjadi banyak lingkungan yang semakin rusak akibat dari pembangunan, sumber daya alam semakin terkuras. Padahal sumber daya alam dan manusia adalah faktor utama yang menghasilkan pertumbuhan yang tinggi. Oleh karena itu, seringkali terjadi bahwa pembangunan yang dianggap berhasil ternyata tidak memiliki daya kelestarian yang memadai. Akibatnya pembangunan tidak bisa berkelanjutan. Maka diperlukan sebagai tolok ukur pembangunan terhadap keberhasilan pembangunan, misalnya kerusakan sumber daya alam, polusi yang terjadi akibat limbah industri dan sebagainya.

5. Keadilan sosial dan Kestinambungan

Faktor keadilan sosial dan faktor lingkungan berfungsi untuk melestarikan pembangunan supaya bisa bersaing terus-menerus secara berkesinambungan. Keadilan sosial bukanlah faktor yang dimasukkan atas dasar pertimbangan moral yaitu demi keadilan saja. Tetapi faktor ini berkaitan dengan kelestarian pembangunan.

Dari penjelasan diatas mengenai cara mengukur pembangunan, secara sederhana pembangunan yang berhasil mempunyai unsur sebagai berikut:



Gambar 2 Keberhasilan dalam Pembangunan (Budiman 1992:8)

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pembangunan berarti upaya terus-menerus dilakukan dengan tujuan menempatkan manusia pada posisi dan peranannya secara wajar yakni sebagai subjek dan objek pembangunan untuk mampu mengembangkan dan memberdayakan dirinya, sehingga keluar dapat berhubungan secara serasi, selaras dan dinamis yang mana dapat menciptakan keseimbangan dalam pembangunan.

B. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah

1. Pemerintahan Daerah

Selama orde baru sentralisasi sangat terasa dalam setiap aktivitas pemerintahan di daerah, bahkan rancangan pembangunan disetiap daerah lebih sering mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Sentralisasi membuat birokrasi di daerah menjadi tidak mandiri semua pekerjaan yang dilakukan oleh pejabat birokrasi harus menunggu perintah dari pusat atau dari atasannya. Sentralisasi yang terjadi pada saat itu membuat pemerintahan daerah

menjadi tidak produktif mereka sangat sulit untuk melayani kepentingan masyarakat dan daerah tidak ada keberanian untuk membuat keputusan yang strategis bahkan kekuasaan tersebut membuat birokrasi tidak mampu melakukan inovasi-inovasi yang mana tujuannya untuk mempermudah dalam melayani masyarakat serta untuk mempercepat pembangunan.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah pada hakikatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.

Tercantum dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat 2 Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adanya pemberian otonomi kepada daerah, pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dengan mengutamakan penyerahan kepada pemerintahan tingkat kabupaten/kota untuk diatur dan diselenggarakan sebagai urusan rumah tangganya. Urusan-urusan yang dapat diserahkan kepada pemerintahan daerah adalah semua urusan kecuali:

1. Politik luar negeri mencakup pengangkatan pejabat diplomatik dan menunjuk warga untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri dan menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri.
2. Pertahanan kewenangannya meliputi mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara.
3. Keamanan meliputi mendirikan dan membentuk kepolosian negara dan menetapkan kebijakan keamanan negara.
4. Moneter dan fiskal nasional meliputi mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, dan menetapkan kebijakan fiskal dan moneter.
5. Yustisi (hukum) mendirikan lembaga peradilan, mendirikan lembaga kemasyarakatan dan membentuk peraturan yang berskala nasional.
6. Agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang bersekala nasional dan menjaga perdamaian kerukunan umat beragama.

Pemerintahan daerah melaksanakan dua jenis urusan pemerintah yaitu urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang meliputi: pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan minimal, prasarana lingkungan dasar. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Pasal 13 dan 14 Undang-Undang 32 tahun 2004, urusan wajib yang menjadi kewenangan

Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota ada 16 urusan meliputi:

- Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang.
- Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
- Penyediaan sarana dan prasarana umum.
- Penanganan bidang kesehatan.
- Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia.
- Penanggulangan masalah sosial.
- Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
- Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
- Pengendalian lingkungan hidup.
- Pelayanan pertanahan.
- Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
- Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
- Pelayanan administrasi pelayanan modal.
- Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
- Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang bersifat pilihan antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata.

2. Otonomi Daerah

Salah satu tonggak yang menandai perubahan pemerintahan dari Orde Baru ke era Reformasi adalah berubahnya sistem administrasi pemerintahan, yakni dari sistem sentralistik menjadi sistem otonomi daerah (desentralisasi). Perubahan sistem administrasi dari sentralistik ke desentralisasi sebenarnya merupakan hal yang paling di tunggu masyarakat sejak lama. Sistem pemerintahan Orde Baru yang otorikrasi tidak memungkinkan hal tersebut dapat terjadi. Baru kemudian ketika Orde Baru jatuh digantikan oleh kekuatan reformasi yang pro demokrasi, desentralisasi dapat terlaksana.

Pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi dalam sistem pemerintahan, dari situlah tergambar jelas bagaimana perubahan tersebut bergulir. Sekarang peran daerah menjadi begitu besar. Pelaksanaan otonomi menggariskan bahwa seluruh kewenangan bisa diserahkan kepada daerah. Terkait dengan besarnya peran daerah itulah, bisa dipastikan akan berpengaruh terhadap organisasi dan administrasi pemerintahan daerah. Otonomi daerah harus lebih ditekankan kepada dampaknya terhadap kehidupan masyarakat di daerah yang menuju pada peningkatan peran serta masyarakat dalam pemerintahan (demokrasi dilapisan paling bawah) dan upaya pemberdayaan (*empowerment*) kapasitas lokal.

Otonomi daerah sebagaimana diketahui adalah hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumatangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah atau pemerintah dibawahnya yang mana harus disesuaikan

dengan keadaan, kemampuan dan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Dalam hubungan ini kebijakan desentralisasi selalu dikaitkan dengan penilain yang menyeluruh atas keadaan, kemampuan dan kebutuhan daerah untuk menerima sesuatu hak otonomi. Otonomi biasanya terwujud melalui pengalokasian dan pendistribusian kekuasaan, serta pendelegasian wewenang dan tanggung jawab. Hasil yang diharapkan dari otonomi daerah adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat, pengurangan beban pemerintahan pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah, serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah.

Secara sederhana Manwood P dalam Sudantoko (2003:4) local government in the third world: the experiences of tropical afrika (1987) mendefinisikan otonomi daerah sebagai *a freedom which is as summed by a local government in both making and implementing is own decesions*. Dalam konteks Indonesia, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan tanggung jawab daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Pada posisi tersebut sangatlah tergantung dari kapasitasnya menyusun perencanaan, penyelenggaraan dan mengembangkan tindakan korelatif terhadap setiap kebijakan pembangunan.

Pengertian otonomi daerah juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pasal 1 Nomor 5 Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seperti yang diungkapkan Staf Ahli Meneg Ottoda, Wimpy S. Tjetjep masing-masing daerah akan membuat aturan main sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerahnya serta tantangan yang dihadapinya. Hal tersebut dipastikan bahwa budaya dan adat istiadat setempat akan berpengaruh atau dijadikan suatu pertimbangan penting dalam melahirkan kebijakan. Sesuai dengan prinsip Otonomi Daerah yang memberikan keluasaan pada daerah untuk menentukan kegiatan rumah tangganya sendiri, secara praktis segala urusan yang mencakup kebutuhan umum yang ada dalam masyarakat dapat diselesaikan di daerah.

Sejalan dengan otonomi daerah iklim demokrasi dan transparasi juga dibangun sehingga diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Hal ini akan mendorong daerah mempunyai daya saing yang tinggi sebagai wujud kompetisi Otonomi Daerah dan pada akhirnya akan memajukan pembangunan di daerah tersebut sekaligus mensejahterakan kehidupan masyarakat.

Salah satu faktor yang terpenting dalam Otonomi Daerah adalah regulasi yang panjang akan dipangkas dan otomatis menjadi efisien dan efektif karena semua kewenangan yang dikeluarkan tidak perlu lagi kepusat tetapi langsung pada pusat pelayanan daerah atau dikenal dengan istilah “one stop service” (Tjetjep, 2002:233). Esensi lain adalah peranan masyarakat yang akan lebih nyata dan lebih diberdayakan, karena masyarakat dilibatkan secara langsung bersama-sama dengan wakil rakyat dan pemerintahan daerah dalam mengambil keputusan baik perencanaan maupun pelaksanaan agar masyarakat mengetahui manfaat pengelolaan pembangunan di daerah. Dengan melibatkan masyarakat secara utuh,

maka masyarakat akan merasa “homely”, karena keberadaannya diakui dan keamanannya dilindungi.

3. Prinsip Otonomi Daerah

Prinsip dasar penyelenggaraan otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang ada pada dasarnya memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan tujuan dari pembangunan nasional.

Penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah terjadinya ketimpangan daerah. Selain itu dalam otonomi daerah adanya pengembangan

demokrasi, peningkatan peran masyarakat pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Secara obyektif pelaksanaan Otonomi Daerah bukannya tanpa ada resiko, namun bagaimana meminimalkan resiko tersebut sambil terus memajukan pelaksanaan Otonomi Daerah dengan melakukan perbaikan melalui peraturan pelaksanaannya.

4. Desentralisasi

Berdasarkan UU No 22 tahun 1999 dan UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah serta PP 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan pemerintahan dan kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom maka pola sistem pemerintahan di Indonesia berubah banyak manfaat kepada kemajuan daerah. Desentralisasi akan melahirkan otonomi daerah dimana daerah diberi keleluasaan dalam mengatur dan mengelola rumah tangganya sesuai dengan kewenangannya.

Dalam pandangan masyarakat desentralisasi berbagai kewenangan pembinaan politik dan pengelolaan pembangunan dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah secara lebih bermakna merupakan salah satu agenda penting yang perlu dimiliki oleh setiap pemerintahan masa depan. Pengaturan serta pengelolaan kehidupan sosial politik dan ekonomi pembangunan sehari-hari menjadi tanggungjawab pemerintahan daerah, dengan demikian pemerintah pusat bisa berkonsentrasi pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan nasional. Pemerintah daerah diberikan suatu kepercayaan untuk lebih kreatif memberi makna pada penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Undang-Undang 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 1 Nomor 7 dijelaskan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah

kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembagian tugas yang jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, akan semakin jelas pula siapa yang bertanggungjawab atas kegagalan suatu kebijakan. Hal tersebut sangat penting dalam upaya membangun pemerintahan yang efektif. Efektifitas disini bukan hanya diartikan sebagai kemampuan organisasi pemerintahan dalam mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditentukan tetapi juga kemampuan untuk menjawab berbagai tuntutan yang terus bergulir.

C. Pemberdayaan Masyarakat

Mencermati terjadinya krisis ekonomi di Indonesia yang berlangsung hingga saat ini, ternyata membuktikan bahwa telah terjadi kerapuhan sendi-sendi ekonomi di Indonesia secara global yang berujung terhadap tingginya tingkat kemiskinan. Oleh sebab itu setiap individu dalam masyarakat harus mulai kita arahkan dengan cara mendorong dan membangun untuk mencari alternatif-alternatif strategi pemberdayaan masyarakat.

1. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu pendekatan yang harus dijadikan sebagai prinsip utama bagi seluruh unit-unit pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Pemberdayaan masyarakat secara sederhana mengandung pengertian pembebasan atau pengalihan sebagian kewenangan pemerintahan atau usaha untuk memberi kemampuan kepada masyarakat dalam proses pembangunan diberbagai bidang.

Dalam kaitan dengan konsep pemberdayaan masyarakat, banyak pakar yang membahas mengenai permasalahan tersebut. Menurut Payne (1997) dalam Adi (2007:77) yang mengemukakan bahwa suatu pemberdayaan (*empowerment*) pada intinya, ditujukan guna:

“ To help client gain power of dicusion and action over their own libes by reducing the effect of social or personal blocks to exercising existing power, by increasing capacity and self-confidence ti us power and by transferring power from the environment ti clients ”.

Yang artinya adalah membantu klien memperoleh untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan ia lakukan yang terkait dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan ada rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain melalui transfer daya dari lingkungan.

Menurut kaidah ekonomi pemberdayaan masyarakat adalah proses memberi kesempatan bagi pelaku ekonomi untuk memperoleh nilai tambah sebagai hak manusia yang terlibat dalam kegiatan produksi. Upaya untuk memperoleh nilai tambah dilakukan dengan mendistribusikan penguasaan faktor-faktor produksi melalui kebijakan ekonomi yang tepat sesuai dengan kondisi dan tingkatan sosial budaya masyarakat.

Pemberdayaan harus dimulai dari rumah tangga yang mencakup aspek sosial, politik dan psikologis. Pemberdayaan sosial adalah suatu usaha bagaimana rumah tangga lemah memperoleh akses informasi, akses pengetahuan dan

ketrampilan, akses untuk berpartisipasi dalam organisasi sosial dan akses kesumber keungan. Pemberdayaan politik adalah usaha bagaimana rumah tangga yang lemah memiliki akses dalam proses pengambilan keputusan publik yang mempengaruhi masa depan mereka dan yang dimaksud dengan pemberdayaan psikologis adalah usaha bagaimana membangun kepercayaan diri rumah tangga yang lemah (Anonimus, 2010:2).

Upaya pemberdayaan masyarakat juga dapat dilihat dari sisi keberadaannya sebagai suatu program ataupun sebagai suatu proses. Pemberdayaan bagai suatu program, dimana pemberdayaan dilihat dari tahapan-tahapan kegiatan guna mencapai suatau tujuan, yang biasanya sudah ditentukan jangka waktunya. Konsekuensi dari pemberdayaan ini, apabila program tersebut selesai dianggap pemberdayaan yang dilakukan sudah selesai. Hal seperti ini biasanya terjadi dengan sistem pembangunan berdasarkan proyek yang banyak dikembangkan oleh pemerintah. Sedangkan pemberdayaan sebagai suatu proses merupakan rangkaian kegiatan pemberdayaan yang berkesinambungan sepanjang hidup seseorang (*on going process*), yang mana dalam pemberdayaan ini merupakan suatu proses yang relatif terus berjalan sepanjang usia manusia yang diperoleh dari pengalaman individu tersebut dan bukannya suatu proses yang berhenti pada suatu masa saja. Ciri utama dari pemberdayaan adalah menitikberatkan pada peran dan partisipasi masyarakat sejak mulai dari perencanaan, sampai pelaksanaan dan pemeliharaan. Artinya proses pemberdayaan terjadi atas dasar kemandirian masyarakat yang memanfaatkan segala bentuk potensi yang dimilikinya.

Pemberdayaan pada hakikatnya memiliki dua makna pokok yaitu: (1) meningkatkan kemampuan masyarakat (*to give ability or enable*) melalui pelaksanaan berbagai kebijakan dan program pembangunan, agar kondisi kehidupan masyarakat dapat menacapai tingkat kemampuan masyarakat yang diharapkan. (2) meningkatkan kemandirian masyarakat melalui pemberian wewenang secara proporsional kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan (*to give authority*) dalam rangka membangun diri dan lingkungannya secara mandiri. Hal tersebut menunjukkan bahwa upaya pemberdayaan masyarakat untuk melakukan sebuah perbaikan dalam berbagai aspek (ekonomi, sosial, teknologi dan lain-lain).

Dari pengertian pemberdayaan yang diungkapkan oleh banyak pakar yang pada prinsipnya mengandung pengertian bahwa pemberdayaan merupakan penguatan untuk dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan masa depannya, penguatan masyarakat untuk dapat memperoleh faktor-faktor produksi, dan penguatan masyarakat untuk dapat menentukan pilihan masa depan.

2. Prinsip Pemberdayaan Masyarakat

Prinsip pemberdayaan masyarakat dijelaskan dalam buku pemberdayaan partisipasi dan penguatan kapasitas masyarakat sebagai berikut:

1. Pemberdayaan adalah proses kolaboratif, dimana *klien* dan pekerja sosial bekerjasama sebagai partner.
2. Proses pemberdayaan melihat sistem *klien* sebagai pemegang peranan penting dan mampu memberikan akses kepada sumber-sumber dan peluang-peluang.

3. Klien harus menerima diri mereka sendiri sebagai *casual agent*, yang mampu mempengaruhi perubahan.
4. Kompetisi diperoleh melalui pengalaman hidup.
5. Pemecahan masalah didasarkan pada situasi masalah yang merupakan hasil dari kompleksitas faktor-faktor yang mempengaruhinya.
6. Jaringan sosial informal adalah sumber pendukung yang penting untuk menjembatani tekanan dan membangun kompetensi dan kontrol diri.
7. Orang harus berpartisipasi dalam pemberdayaan diri mereka dan dalam mencapai tujuan, pengertian dan hasil pemberdayaan harus mereka aktualisasikan sendiri.
8. Tingkatan kesadaran dan pengetahuan mengenai kegiatan untuk melakukan perubahan merupakan masalah utama dalam pemberdayaan.
9. Pemberdayaan merupakan upaya untuk memperoleh sumber-sumber dan kemampuan menggunakan sumber-sumber tersebut dengan cara yang efektif.
10. Proses pemberdayaan adalah proses yang dinamis, sinergi selalu berubah dan berevolusi.
11. Pemberdayaan dapat dicapai melalui kesepadanan struktur pribadi dan perkembangan sosial ekonomi.

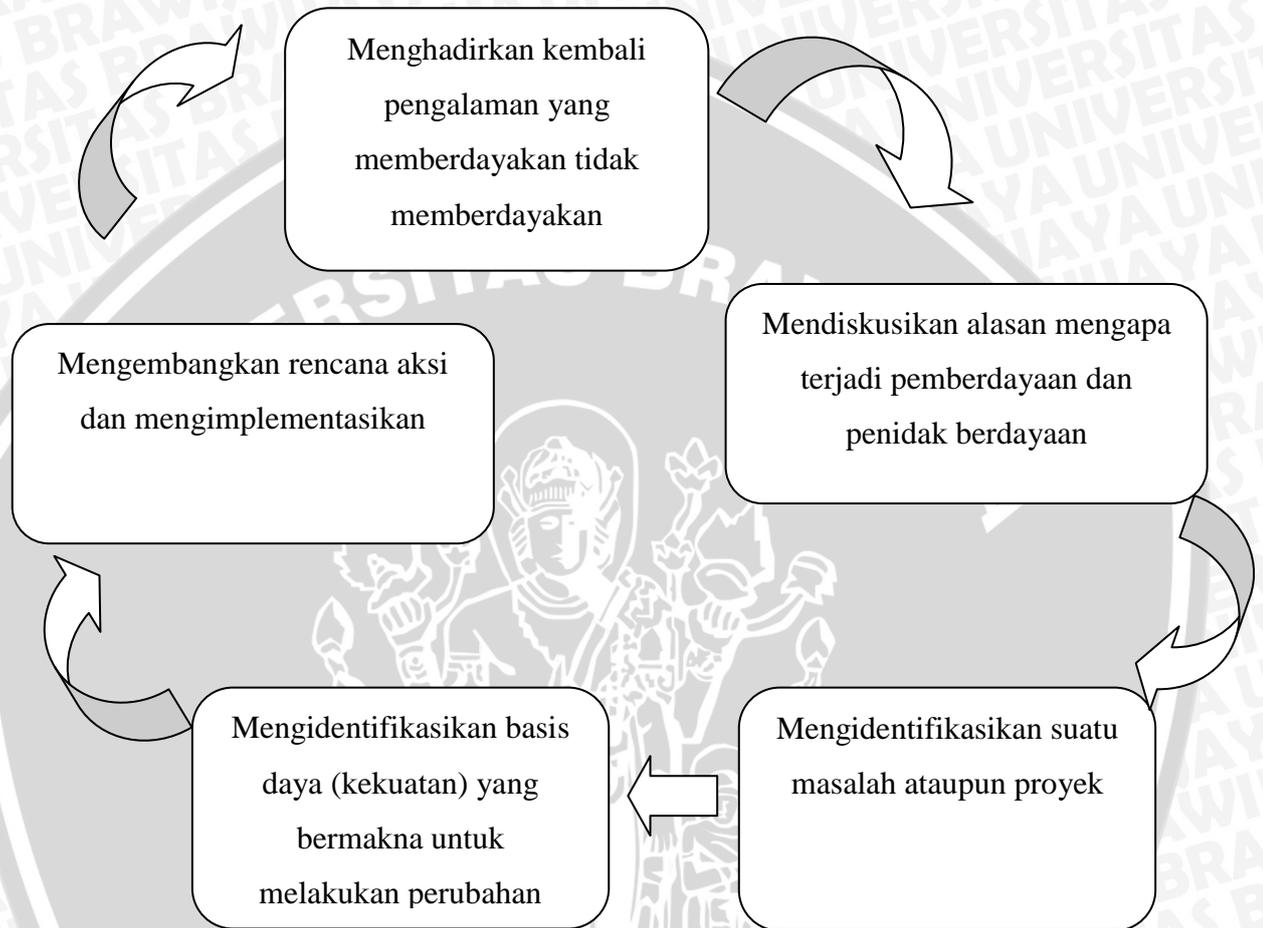
3. Tahap-tahap Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Hogan (2000) dalam Adi (2007:85) menggambarkan tahap-tahap pemberdayaan yang berkesinambungan sebagai suatu siklus yang terdiri dari lima tahapan yaitu:

1. Menghadirkan kembali pengalaman yang memberdayakan dan tidak memberdayakan (*recall depowering/empowering experiences*).
2. Mendiskusikan alasan mengapa terjadi pemberdayaan dan penidak berdayaan (*discuss reason for depowermwnt/ empowerment*).
3. Mengidentifikasi suatu masalah atau proyek (*identify one problem project*).
4. Mengidentifikasi basis daya yang bermakna untuk melakukan perubahan (*identify useful power bases*).
5. Mengembangkan rencana-rencana aksi dan mengimplementasikannya (*develop and implement action plans*).



Untuk memperjelas siklus tahap pemberdayaan dapat dilihat pada bagan sebagai berikut:



Gambar 3 Siklius Tahap Pemberdayaan Masyarakat (Menurut Hogan 2000 dalam Adi 2007:86)

Dari siklus diatas tergambar bahwa proses pemberdayaan tidaklah berhenti pada satu titik tertentu, tetapi antara kegiatan pemberdayaan dilakukan secara berkesinambungan. Apabila kita lihat dalam lingkup kehidupan sosial upaya pemberdayaan dalam sekema diatas terkait dengan upaya peningkatan taraf hidup masyarakat dari suatu tingkatan ketingkatan yang lebih baik.

Selain itu menurut Azis dalam buku model-model pemberdayaan masyarakat (2005:135) menyebutkan tahap-tahap pemberdayaan dibagi menjadi enam tahapan antara lain:

1. Membantu masyarakat dalam menemukan masalah.
2. Melakukan analisis (kajian) tahapan permasalahan tersebut secara mandiri (partisipatif). Kegiatan ini biasanya dilakukan dengan cara tukar pendapat, membentuk kelompok diskusi dan mengadakan pertemuan dengan warga secara periodik.
3. Menentukan skala prioritas masalah dalam arti memilih tiap masalah yang paling mendesak untuk diselesaikan.
4. Mencari penyelesaian masalah yang sedang dihadapi antara lain dengan pendekatan sosial yang ada dimasyarakat.
5. Melaksanakan tindakan nyata untuk memberdayakan terelesaikan masalah yang dihadapi.
6. Mengevaluasi seluruh rangkaian dan proses pemberdayaan tersebut untuk dinilai sejauh mana keberhasilan dan kegagalannya.

4. Model Pemberdayaan Masyarakat

Konsep pemberdayaan dalam wacana pembangunan selalu dikaitkan dengan konsep kemandirian, partisipasi, jaringan kerja dan keadilan. Partisipasi aktif masyarakat khususnya dalam negara berkembang dinilai sebagai strategi aktif untuk meningkatkan ekonomi, sosial dan transformasi budaya. Maka dari itu diperlukan suatu model tertentu dalam melakukan pemberdayaan dalam

masyarakat. Menurut Surjono dan Nugroho (2008:29) model-model pemberdayaan masyarakat antara lain:

1. Model *People Center Devolepment*

Menurut model ini, pembangunan kualitas manusia adalah upaya meningkatkan kapasitas manusia untuk mempengaruhi dan mengatur masa depannya. Dalam model ini mengangkat martabat manusia sebagaimana mestinya sebagai makhluk yang memiliki harga diri, kemampuan intelegensi, dan perasaan. Manusia tidak dapat disamakan dengan alat produksi untuk melipat gandakan hasil, melainkan manusia hendaknya dihargai dan dihormati yang mana dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia maka akan menempatkan manusia pada martabat yang lebih baik.

2. Model Lingkaran Setan Kemiskinan Versi Nurkse

Kemiskinan yang terjadi disetiap negara terjadi karena adanya beberapa faktor yaitu negara tersebut memang tidak mempunyai sumber daya yang tidak dapat dikembangkan dan juga masyarakatnya memiliki kemampuan yang rendah.

Nurkse dalam Surjono dan Nugroho (2008:30) menyebutkan “*a poor country is poor because it is poor*” negara miskin itu miskin karena dia itu miskin.

Kemiskinan diawali dari adanya keterbelakangan, ketidak sempurnaan pasar, kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima.

Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi akan berakibat pada keterbelakangan dan

seterusnya. Oleh karena itu, setiap usaha yang dilakukan untuk memerangi kemiskinan seharusnya diarahkan untuk memotong lingkaran kemiskinan.

3. Model Kemitraan

Kemitraan dapat dimaknai sebagai suatu bentuk persekutuan antara dua belah pihak atau lebih yang membentuk ikatan kerjasama atas dasar kesepakatan dan rasa saling membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kapabilitas di suatu bidang usaha tertentu atau tujuan tertentu hingga memperoleh hasil yang lebih baik. Kemitraan dibedakan menjadi tiga bagian.

Pertama, kemitraan semu adalah sebuah persekutuan yang terjadi antara dua pihak atau lebih, namun sesungguhnya kerjasama tersebut tidak seimbang antara satu dengan yang lainnya. Kedua belah pihak dalam menjalankan kemitraan sama-sama merasa penting untuk melakukan kerjasama akan tetapi pihak-pihak yang bermitra belum tentu memahami substansi dan manfaatnya.

Kedua, kemitraan mutualistis adalah persekutuan dua belah pihak yang sama menyadari aspek pentingnya melakukan kemitraan, yaitu untuk saling memberikan manfaat dan mendapatkan manfaat lebih sehingga akan dapat mencapai tujuan yang optimal. *Ketiga*, kemitraan konjugasi adalah kerjasama yang dilakukan antara dua belah pihak untuk mendapat suatu kekuatan antara satu dengan yang lainnya. Apabila mereka sudah mampu untuk berjalan atau melakukan kegiatannya sendiri maka mereka akan tidak lagi melakukan kemitraan.

4. Model Garmeen Bank

Sebuah unit bank memberikan suatu pelayan kemasyarakat yaitu dengan cara mereka datang langsung kemasyarakat dengan menerangkan, fungsi, tujuan, dan model kerja bank ke masyarakat. Garmeen Bank memberikan kredit kepada masyarakat tanpa agunan dan menciptakan sistem perbankan yang berbasis pada kepercayaan, akuntabilitas, partisipasi dan kreativitas. Cara ini merupakan langkah yang efektif untuk mengurangi kemiskinan dan memicu kegiatan sosial ekonomi masyarakat khususnya masyarakat yang ada dilevel bawah yang notabene mereka sangat sulit untuk mengakses permodalan. Metodologi yang digunakan dengan menggunakan tidak berbasis pada penilaian kepemilikan seseorang melainkan berdasarkan dari potensi orang tersebut.

5. Model Sri Mahila SEWA Sahakari Bank

Model lain yang diterapkan oleh Sri Mahila SEWA Sahakari Bank yakni, lembaga keuangan yang memberikan akses keuangan terhadap wanita-wanita yang lemah. Peminjaman hanya untuk kegiatan ekonomi bukan untuk kepentingan pribadi. Kegiatan yang dilakukan adalah mengunjungi wanita dirumah ataupun ditempat kerja sehingga mereka dapat menyimpan uang tabungan dengan mudah. Dalam melakukan pinjaman bank akan menyediakan pinjaman dengan periode pembayaran kembali tiga tahun untuk tujuan produktif. Modal pinjaman terbagi untuk tiga peruntukan, yaitu modal kerja untuk membeli perkakas perdagangan, pembuatan rumah atau pembuatan toko dan permodalan pekerjaan.

6. Model Sistem Kelompok Tanggung Renteng

Model ini banyak diadopsi oleh para pengelola koperasi di Indonesia, khususnya koperasi simpan pinjam yang pada dasarnya merupakan upaya penguatan kelompok dalam berinteraksi antara manusia. Sistem kelompok tanggung renteng dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Hakikat sistem tanggung renteng merupakan upaya memperbaiki kualitas manusia melalui interaksi antar manusia.
2. Kelompok tanggung renteng merupakan suatu sistem yang berfungsi sebagai sarana pendewasaan manusia melalui interaksi antarmanusia dalam kelompok menuju manusia berkualitas.
3. Nilai-nilai kelompok tanggung renteng mengembangkan nilai-nilai sesuai dengan nilai-nilai yang dimiliki koperasi.

D.Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat dan UMKM

1. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

Menurut Sumodiningrat (1995) materi pelatihan penumbuh kembangan jiwa kewirausahaan (2010:3) konsep pemberdayaan ekonomi masyarakat sebagai berikut:

1. Perekonomian rakyat merupakan perekonomian yang diselenggarakan oleh rakyat yaitu perekonomian nasional yang berakar pada potensi dan kekuatan masyarakat secara luas untuk menjalankan roda perekonomian mereka sendiri.
2. Pemberdayaan ekonomi rakyat adalah usaha untuk menjadikan ekonomi yang kuat, besar, modern dan berdaya saing tinggi dalam mekanisme pasar yang benar. Karena kendala pengembangan ekonomi rakyat adalah kendala

struktural maka pemberdayaan ekonomi rakyat harus dilakukan melalui perubahan struktural yaitu perubahan dari ekonomi tradisional menuju ekonomi modern. Langkah-langkah proses perubahan struktur meliputi: (1) pengalokasian pemberdayaan sumber daya, (2) penguatan kelembagaan, (3) penguasaan teknologi dan (4) pemberdayaan sumber daya manusia.

3. Pemberdayaan ekonomi rakyat, tidak cukup hanya peningkatan produktivitas, memberikan kesempatan berusaha yang sama, dan hanya memberikan suntikan modal sebagai simultan tetapi harus dijamin kerjasama dan kemitraan.

4. Kebijakan dalam pemberdayaan ekonomi rakyat adalah:

1. Pemberian peluang atau akses khusus yang lebih besar kepada aset produksi.
2. Memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat agar pelaku ekonomi rakyat bukan hanya sekedar penerima harga saja.
3. Peningkatan akses ke sarana dan prasarana yang mendukung langsung sosial ekonomi masyarakat lokal.
4. Penguatan usaha mikro kecil dan menengah.
5. Pemerataan sosial.

2. Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah khususnya pasal 1 yat 8 menyebutkan Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dunia Usaha, dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim dan pengembangan usaha terhadap Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah sehingga mampu tumbuh dan

berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri. Pemberdayaan UMKM diselenggarakan sebagai kesatuan dan pembangunan perekonomian nasional untuk mewujudkan kemakmuran rakyat yang dilandasi dengan asas kekeluargaan, upaya pemberdayaan UMKM merupakan bagian dari perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, keseimbangan kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Model-model pemberdayaan UMKM untuk mencapai keberhasilan dalam pemberdayaan, dijelaskan dalam materi pelatihan penumbuh kembangan jiwa kewirausahaan (2010:8) antara lain:

1. Pemberian Bantuan/Modal Bergulir

Salah satu aspek permasalahan yang dihadapi dalam pelaku UMKM adalah permodalan. Terdapat dua hal yang perlu dicermati dalam pemberdayaan UMKM dalam aspek permodalan yaitu Pertama, lemahnya ekonomi masyarakat bukan hanya terjadi pada masyarakat yang berada dalam UMKM akan tetapi juga masyarakat yang tidak memiliki faktor produksi. Kedua, bagaimana pemberian bantuan modal tidak menimbulkan ketergantungan dan dilakukan melalui penciptaan sistem kondusif pada UMKM untuk mendapatkan akses keuangan.

2. Pemberian Bantuan Pembangunan Prasarana

Tersedianya prasarana pemasaran atau transportasi dari lokasi produksi ke pasar akan mengurangi rantai pemasaran yang pada akhirnya akan meningkatkan penerimaan bagi pelaku usaha.

3. Pengembangan Kelembagaan Lokal

Melalui kelompok usaha bersama akan dapat membangun kekuatan dalam memperoleh permodalan serta kemudahan untuk distribusi.

4. Penguatan Kemitraan Usaha

Kemitraan adalah kerja sama dalam keterkaitan usaha, baik langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang melibatkan pelaku Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) dengan Usaha Besar. Oleh sebab itu, melalui kemitraan dalam spek permodalan, kemitraan dalam aspek proses produksi, dalam aspek distribusi pada masing-masing pihak harus diberdayakan.

5. Fasilitas/Bantuan Pendamping

Fungsi utama dari pendampingan adalah memfasilitasi proses belajar/refleksi dan menjadi mediator untuk penguatan kemitraan baik antra UMKM dengan usaha besar.

Selain itu Tambunan (2002:6) juga menyebutkan bahwa pemberdayaan dalam UMKM dapat tercapai apabila ada pemasaran yang efektif. Pemasaran dalam UMKM pada umumnya tidak punya sumber-sumber daya untuk mencari, mengembangkan atau memperluas pasar mereka sendiri. Sebaliknya mereka sangat tergantung pada mitra dagang mereka (misalnya pedagang keliling ataupun

pengepul) untuk memasarkan produk-produk mereka atau tergantung pada konsumen yang datang langsung ketempat-tempat produksi mereka. Kesulitan pemasaran juga karena produk-produk yang sama buatan usaha besar atau impor dan ini disebabkan oleh rendahnya teknologi dan kualitas SDM.

3. Prinsip-Prinsip Pemberdayaan UMKM

Berdasarkan Undang-Undang Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) tahun 2008 Bab III Pasal 4, menyebutkan bahwa prinsip pemberdayaan UMKM adalah:

1. Penumbuhan kemandirian, kebersamaan dan kewirausahaan UMKM untuk berkarya dengan prakarsa sendiri.
2. Perwujudan kebijakan publik transparan, akuntabel dan berkeadilan.
3. Pengembangan usaha berbasis potensi daerah dan berorientasi pasar sesuai dengan kompetensi UMKM.
4. Peningkatan daya saing UMKM.
5. Penyelenggaraan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian secara terpadu.

Berdasarkan uraian diatas dapat dijelaskan bahwa pemberdayaan UMKM didasarkan pada prinsip efektif, efisien, terpadu, berkesinambungan, profesional, adil, transparan, akuntabel, kemandirian dan etika usaha (Hadiyati, 2010:40).

4.Faktor-Faktor Pendukung Pengembangan UMKM

Menurut Hadiyati (2010:21) menyebutkan faktor yang mendukung dalam pengembangan UMKM antara lain:

1. Adanya kemauan politik yang kuat dari pemerintah dan tuntutan dari masyarakat untuk membangun sistem ekonomi yang merupakan usaha bersama atas asas kekeluargaan.
2. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan dapat membuka peluang usaha baru.
3. Berlangsungnya proses transformasi dan globalisasi ekonomi akan semakin memperluas bidang-bidang usaha.
4. Bahan baku yang digunakan banyak berasal dari masing-masing daerah atau memanfaatkan sumber daya alam lokal.
5. Pekerja banyak bersal dari lingkungan sekitar UMKM dalam berproduksi, sehingga dapat mengurangi jumlah pengangguran.

Selain itu faktor pendukung pengembangan UMKM juga diungkapkan oleh Tambunan (2002:3) antara lain:

1. UMKM lebih bersifat fleksibel sehingga dapat menyesuaikan keadaan dari keiinginan konsumen.
2. Memiliki segmentasi pasar sendiri yang melayani kebutuhan kelompok konsumen tertentu.
3. Antusiasme, meskipun memiliki kemampuan dan modal yang sedikit pelaku UMKM masih mau untuk berproduksi.
4. Adanya kreativitas yang tinggi dari pelaku UMKM, yang terlihat dari hasil produksi yang sangat berinovasi.
5. Memiliki semangat dan kegigihan.
6. Keberanian dan kesediaan untuk mengambil resiko.

7. Adanya lembaga gabungan para pelaku UMKM untuk memberikan solusi dalam pemecahan masalah.
8. Lokasi tempat untuk berusaha mudah dijangkau untuk pemasaran maupun dalam memperoleh bahan baku.

5. Faktor-Faktor Penghambat Pengembangan UMKM

Menurut Sutojo (1994) dalam Baswir (1997:49) menyebutkan faktor yang menghambat dalam pengembangan sektor UMKM antara lain:

1. Kegiatannya cenderung tidak formal dan jarang yang memiliki rencana usaha.
2. Kebanyakan tidak melakukan pemisahan antara kekayaan pribadi dengan kekayaan perusahaan.
3. Sistem akuntansinya kurang baik, bahkan kadang-kadang tidak memiliki sama sekali.
4. Skala ekonominya terlalu kecil sehingga sukar menekan biaya.
5. Kemampuan pemasaran cenderung terbatas.
6. Marjin keuntungannya sangat tipis.
7. Lebih dari separuh didirikan sebagai pengembangan usaha kecil-kecilan.
8. Selain masalah permodalan masalah yang timbul bervariasi sesuai dengan tingkat perkembangan usaha.
9. Sebagian besar tidak mampu memenuhi persyaratan administratif guna memperoleh bantuan bank.
10. Hampir 60% masih menggunakan teknologi tradisional.
11. Hampir 70% melakukan pemasaran langsung kepada konsumen.

12. Tingkat ketergantungan terhadap fasilitas pemerintah cenderung sangat besar.

E. Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)

1. Pengertian Usaha Mikro Kecil dan Menengah

Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) merupakan kegiatan usaha yang mampu memperluas lapangan kerja dan berperan dalam proses peningkatan pendapatan masyarakat, bahkan dimasa krisis UMKM dikenal mampu mendorong pertumbuhan ekonomi.

Thee (1993) dalam Kuncoro (2007:364) mengemukakan bahwa industri kecil adalah cara yang dinilai besar perannya dalam pengembangan industri manufaktur. Pengembangan industri kecil akan membantu mengatasi masalah pengangguran mengingat teknologi yang digunakan adalah teknologi padat karya, sehingga bisa memperbesar lapangan kerja dan kesempatan usaha, yang pada gilirannya mendorong pembangunan daerah dan kawasan pedesaan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 dijelaskan pengertian Usaha Mikro Kecil Dan Menengah sebagai berikut:

Dalam pasal 1 ayat 1 Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Dalam pasal 1 ayat 2 Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha

Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Dalam pasal 1 ayat 3 Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau Usaha Besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.

2. Kriteria Usaha Mikro Kecil dan Menengah

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 pada Bab IV pasal 16 dijelaskan kriteria Usaha Mikro Kecil dan Menengah sebagai berikut:

Tabel 3
Kriteria UMKM Berdasarkan Penghasilan

Kriteria Usaha	Kekayaan Bersih	Hasil Penjualan Tahunan
1	2	3
Usaha Mikro	Paling banyak Rp. 50.000.000 (Lima Puluh Juta Rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan.	Paling Banyak Rp. 300.000.000 (Tiga Ratus Juta Rupiah).

1	2	3
Usaha Kecil	Kekayaan bersih lebih dari Rp. 50.000.000 (Lima Puluh Juta Rupiah) sampai paling banyak Rp. 500.000.000 (Lima Ratus Juta Rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan.	Lebih dari Rp. 300.000.000 (Tiga Ratus Juta Rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 2.500.000.000 (Dua Miliar Lima Ratus Juta Rupiah).
Usaha Menengah	Kekayaan bersih lebih dari Rp.5000.000.000 (Lima Ratus Juta Rupiah) sampai dengan paling banyak 10.000.000 (Sepuluh Miliar Rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan.	Lebih dari Rp. 2.500.000.000 (Dua Miliar Lima Ratus Juta Rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 50.000.000.000 (Lima Puluh Miliar Rupiah).

Sumber: Hadiyati (2010:28)

Kriteria jumlah karyawan berdasarkan jumlah tenaga kerja atau jumlah karyawan merupakan suatu tolak ukur yang digunakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) untuk menilai usaha kecil atau besar, sebagai berikut :

Tabel 4
Kriteria UMKM Berdasarkan Jumlah Karyawan

	Usaha Mikro	Usaha Kecil	Usaha Menengah	Usaha Besar
Jumlah Tenaga Kerja	< 4 orang	5-19 orang	20-99 orang	≥ 100 orang

Sumber: (<http://usaha.umkm.blog.com>)

3. Usaha Mikro Kecil dan Menengah Ditinjau dari Kapasitas dan Kualitas

Dalam pengembangan UMKM terdapat tiga kelompok UMKM ditinjau dari kapasitas dan kualitas yang dimiliki yaitu (Primiana, 2009:46):

1. UMKM yang kapasitas dan kualitas produknya baru dapat memenuhi kebutuhan lokal.
2. UMKM yang kapasitas dan kualitas produknya sudah dapat memenuhi kebutuhan Nasional.
3. UMKM yang kapasitas dan kualitas produknya sudah dapat menembus pasar internasional.

Untuk meningkatkan perdagangan baik dalam negeri maupun luar negeri harus didukung oleh aturan yang dapat terus mengembangkan pola usahanya. Usaha yang mampu bersaing dalam lingkup lokal didorong untuk memasuki pasar yang lebih luas yaitu pasar nasional, begitu pula yang masih mampu bertahan dipasar nasional didorong untuk bersaing dalam pasar internasional.

4. Karakteristik Usha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)

Dari definisi UMKM diatas dapat dijelaskahn bahwa karakteristik dari UMKM memiliki karakteristik yang hampir sama, menurut Kuncoro (2007:365) karakteristik UMKM sebagai berikut:

Pertama, tidak adanya pembagian tugas yang jelas antara bidang administrasi dan bidang operasional. Kebanyakan UMKM dikelola oleh perorangan yang merangkap sebagai pemilik sekaligus pengelola perusahaan serta memanfaatkan tenaga kerja dari keluarganya dan kerabatnya.

Kedua, rendahnya akses terhadap lembaga-lembaga kredit formal, sehingga mereka cenderung menggantungkan pembiayaan usahanya dari modal sendiri atau sumber-sumber lain seperti keluarga, kerabat dan pedagang perantara.

Ketiga, sebagian besar dari UMKM ditandai belum memiliki status badan hukum.

Keempat, dilihat dari golongan industri tampak bahwa hampir sepertiga bagian dari seluruh industri kecil bergerak pada kelompok uasha industri makanan, minuman dan tembakau, lalu diikuti oleh kelompok industri barang galian bukan logam, industri tekstil, dan industri kayu, bambu dan sejenisnya.

5. Kelebihan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)

Adapun kelebihan UMKM menurut Kuncoro (2007:362) antara lain adalah:

Pertama, UMKM menyerap banyak tenaga kerja. Kecenderungan menyerap banyak tenaga kerja umumnya membuat banyak UMKM intensif pula dalam menggunakan sumber daya alam lokal. Apalagi kebanyakan lokasi dari UMKM di desa, pertumbuhan UMKM akan menimbulkan dampak positif terhadap

peningkatan jumlah tenaga kerja, pengurangan jumlah kemiskinan, pemerataan dalam distribusi pendapatan dan pembangunan ekonomi di pedesaan. Dari sisi kebijakan, UMKM jelas perlu mendapatkan perhatian karena tidak hanya memberikan penghasilan bagi sebagian besar angkatan kerja Indonesia, tetapi juga merupakan ujung tombak dalam upaya pengentasan kemiskinan.

Kedua, UMKM memegang peranan penting dalam ekspor nonmigas, yang mana berkontribusi pula terhadap penerimaan ekspor.

Ketiga, Kebebasan dan fleksibilitas pemilik perusahaan perseorangan tidak perlu berkonsultasi dengan orang lain dalam mengambil keputusan. Pemilik UMKM dalam mengambil keputusan tidak banyak campur tangan dari orang lain. Keputusan yang diambil disesuaikan dengan kemampuan yang mana kemampuan yang meliputi kepemilikan modal dan kesediaan sumber daya dari pemimpin.

Keempat, memiliki kebebasan untuk bertindak. Bila adanya suatu perubahan, yang mencakup produk dan teknologi baru UMKM bisa bertindak dengan cepat untuk menyesuaikan dengan keadaan yang berubah tersebut.

Disamping itu dalam jurnal Best Practice Restrukturisasi Kredit UKM menyebutkan bahwa UMKM juga memiliki nilai strategis bagi perkembangan perekonomian negara antara lain sebagai berikut:

1. Banyaknya produk-produk tertentu yang dikerjakan oleh perusahaan kecil.

Perusahaan besar dan menengah banyak ketergantungan kepada perusahaan kecil, karena jika hanya dikerjakan perusahaan besar dan atau perusahaan menengah marginnya menjadi tidak ekonomis.

2. Merupakan pemerataan konsentrasi dari kekuatan-kekuatan ekonomi dalam masyarakat. Secara umum perusahaan dalam skala kecil baik usaha perseorangan maupun persekutuan (kerja sama) memiliki kelebihan dan daya tarik, antara lain :

- a. Pemilik merangkap manajer perusahaan dan merangkap semua fungsi manajerial seperti *marketing*, *finance* dan administrasi.
- a. Sebagian besar membuat lapangan pekerjaan baru, inovasi, sumber daya baru serta barang dan jasa baru.
- c. Bebas menentukan harga produksi atas barang dan jasa.
- d. Mampu untuk bertahan (*survive*).
- e. Diversifikasi usaha terbuka luas sepanjang waktu dan pasar konsumen senantiasa tergali melalui kreativitas pengelola.

Strategi pengembangan UMKM dan ekonomi kerakyatan secara umum tetap harus berbasis pada dua pilar utama yaitu (1) tegaknya sistem dan mekanisme pasar yang sehat, (2) berfungsinya aransemen kelembagaan atau regulasi pemerataan ekonomi yang efektif.