

**STRATEGI KERJA SAMA ANTAR PUSAT DAN DAERAH DALAM  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT KAWASAN TIMUR INDONESIA (KTI)**

Asep Darmansyah, Wawan Gunawan\*) dan Hamidah\*\*)   
Universitas Winaya Mukti\*) STIE INABA\*\*)

**ABSTRAK**

Penelitian dilakukan di lima propinsi KTI yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Barat, dan Papua. Tujuan penelitian adalah untuk mensinerjikan kebijakan, strategi, program dan kegiatan departemen/lembaga antar pusat dan daerah, serta mengoptimalkan sarana dan prasarana yang ada agar tercapai efisiensi dan efektivitas dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Metode penelitian berbentuk survai, dengan jenis penelitian deskriptif dan verifikatif. Data terdiri dari data primer dan data sekunder. Sumber data primer adalah responden yang ditentukan secara *purposive sampling*. Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara mendalam menggunakan kuisisioner. Setiap propinsi diambil responden sebanyak 12 orang dari kalangan individu masyarakat dan 18 orang pimpinan/staf kelembagaan formal dan non formal. Data sekunder diperoleh dari laporan, hasil penelitian dan pustaka lain yang berkaitan dengan program pemberdayaan masyarakat. Analisis data yang dilakukan terdiri dari : (a) Analisis peran, (b) Analisis prosedur manajemen, (c) Analisis sistem, dan (d) Analisis SWOT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam rangka pemberdayaan masyarakat KTI, perlu strategi optimalisasi kerja sama pusat dan daerah melalui strategi pengembangan kelembagaan pemberdayaan masyarakat di daerah, strategi tahapan pemberdayaan masyarakat yang benar dan utuh, strategi perencanaan partisipatif program pemberdayaan masyarakat, strategi organisasi dan koordinasi program pemberdayaan masyarakat, strategi pengendalian program secara transparan dan menyeluruh, strategi monitoring dan evaluasi partisipatif.

**Kata kunci :** Kerja sama, pusat dan daerah, pemberdayaan masyarakat, kawasan timur Indonesia

**COLLABORATIVE STRATEGY BETWEEN CENTRAL AND REGIONAL  
GOVERNMENT IN COMMONITY EMPOWERMENT IN  
INDONESIA EAST AREA**

**ABSTRACT**

The research was carried out in 5 provinces of Indonesia east area (KTI) West Kalimantan, South Kalimantan, North Sulawesi, West Nusa Tenggara, and Papua.

The aim of this research was to synchronize policy, strategy, program, and activity of department/institution inter between central and regional government, as well as to optimize means of life in order that reach efficiency and effectiveness of community empowerment. The method of the research was survey, with description and verification research. Data were primary and scodary. The primary data source were from respondents obtained through purposive sampling. The primary data were collected by depth interview to use questionnaire. Each provinceconsisted of 12 people from community and individual and 18 people from leaders/staffs of some formal and non formal institutions. The scodary data were obtained from the reports, the result of researches, and other books. The data were analysed by : (a) Interactivity analysis, (b) Management procedure analysis, (c) System analysis, and (d) SWOT analysis. The result of this research shows that the community empowerment in between (KTI) need optimal collaborative strategy Indonesia East Area central and local government through strategy of institution development for community empowerment in local government, strategy of right and whole stage for community empowerment, strategy of partisipative planning program for community empowerment, strategy of organization and coordination for community empowerment program, strategy of transparant and whole program controlling, and strategy of partisipative monitoring and evaluation.

**Keywords** : Cooperative, central and local government, community empowerment, east area of Indonesia

## **PENDAHULUAN**

### Latar Belakang

Memasuki pertengahan tahun 1997 terjadi berbagai perubahan yang sangat cepat dan mendasar, yaitu munculnya persoalan bangsa yang dicetus oleh krisis ekonomi dan politik yang terangkum dalam berbagai tuntutan perubahan/reformasi, diantaranya tuntunan daerah kepada pusat akan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing. Pemerintah merespon tuntutan tersebut dengan melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua Undang-Undang ini memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyerahkan kepada daerah seluruh kewenangan bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Demikian pula Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 secara tegas membagikan hak pengelolaan sumberdaya alam antara pusat dan daerah serta sumber-sumber pembiayaan lainnya.

Perubahan-perubahan yang sangat mendasar yang diatur di dalam kedua undang-undang ini telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap proses penyelenggaraan pembangunan di daerah, diantaranya berimplikasi secara langsung terhadap mekanisme pengelolaan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu restrukturisasi dan refungsionalisasi organisasi pemerintah sesuai dengan substansi kedua undang-undang tersebut akan berimplikasi secara langsung terhadap pengelolaan program pemberdayaan masyarakat di masa mendatang, sehingga perlu dilakukan evaluasi dan penelitian secara mendalam dalam rangka penyesuaian dengan perubahan-perubahan dimaksud.

Mengingat pentingnya pemberdayaan masyarakat sebagai salah satu model strategis dalam pembangunan, maka berbagai lembaga/instansi pusat dan daerah banyak yang melakukan program pemberdayaan masyarakat di berbagai daerah. Di lapangan berbagai program dan kebijakan pemberdayaan masyarakat sering saling tumpang tindih antar satu forum/lembaga dengan forum/lembaga lainnya.

Gejala tumpang tindih program dan kebijakan antara forum/lembaga pemerintah di daerah dengan forum/lembaga pemerintah pusat di daerah menunjukkan ketidakjelasan peranan dari badan-badan pemerintah. Program-program nasional mendominasi pelaksanaan pembangunan di daerah. Hubungan para pelaksana di daerah secara vertikal dengan pemerintah pusat, ternyata secara administratif lebih dominan dibandingkan dengan hubungan horizontal terhadap pemerintah desa. Kekaburan di atas juga dapat dilihat dari kenyataan bahwa seorang gubernur selain berperan sebagai perpanjangan tangan presiden dan pemerintah pusat di daerah, juga sebagai kepala dari pemerintah daerah yang bersangkutan (MacAndrews dan Ichlasul Amal, 2000).

Sementara di era reformasi, KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) justru mengalami pembiakan yang sangat dramatis. KKN malah semakin merajalela di semua level kehidupan dan dalam skala nominal yang jumlahnya jauh lebih besar. Gejala tersebut dapat kita tangkap sejalan dengan mengalirnya sejumlah kewenangan dari pusat ke daerah yang kemudian diiringi dengan sejumlah pembiayaan, sehingga mudah terjadinya pergeseran praktek KKN ke daerah-daerah. Daerah menjadi semacam lumbung-lumbung baru bagi sumber-sumber pembiayaan proyek-proyek yang melibatkan dana besar dan tingkat pengawasan yang diyakini masih belum maksimal (MacAndrews dan Ichlasul Amal, 2000).

Kurangnya pengawasan terhadap setiap proyek-proyek pemberdayaan masyarakat juga menunjukkan bukti lemahnya hubungan fungsional antar setiap forum/lembaga yang terkait, dan tidak jelasnya peran dan tanggung jawab setiap forum/lembaga tersebut. Yang paling dikorbankan akibat kurang sinergisnya program-program pemberdayaan masyarakat adalah masyarakatnya itu sendiri. Masyarakat hanya menjadi objek pembangunan semata tanpa menerima perkembangan ke arah kemajuan yang berarti.

Kebijakan pembangunan yang terlalu *top down* juga mengakibatkan pemerintah daerah tidak dapat berbuat banyak, seakan pembangunan

masyarakat dipaksakan, yang penting proyek jalan tanpa perlu memperhatikan efisiensi dan efektivitasnya. Pemberdayaan masyarakat seakan berjalan di tempat, karena bidang garapan dari setiap forum/lembaga hampir serupa.

Ini merupakan gejala tidak adanya koordinasi antar forum/lembaga yang terkait. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan efektivitas pemberdayaan masyarakat perlu adanya strategi yang optimal kerja sama antar pusat dan daerah.

#### Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Belum terwujudnya sinergi kebijakan dan strategi pemberdayaan masyarakat antar forum/lembaga terkait baik di pusat dan daerah.
- b. Terjadinya gejala tumpang tindih program pembinaan pemberdayaan masyarakat.
- c. Belum terwujudnya strategi/pola kerjasama forum/lembaga baik pusat maupun daerah dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

#### Tujuan Penelitian

- a. Mensinergikan kebijakan dan strategi dalam rangka pemberdayaan masyarakat
- b. Memadukan dan mensinkronisasikan program dan kegiatan dalam rangka pemberdayaan masyarakat.
- c. Mengoptimalkan sarana dan prasarana yang ada dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

#### **KERANGKA PEMIKIRAN**

Sistem perencanaan pembangunan (pemberdayaan masyarakat) di daerah pada prinsipnya merupakan perpaduan antara perencanaan dari bawah dan perencanaan dari atas, berdasarkan kesepakatan musyawarah untuk mufakat. Sistem perencanaan demikian, merupakan perpaduan antara keinginan pemerintah pusat pada satu pihak dan keinginan pemerintah daerah pada pihak lain. Dengan demikian diharapkan dapat menjamin tercapainya keserasian hubungan kerja sama antar sektoral dan regional serta antar pemerintah dan masyarakat (Lubis, 1996).

Agar terjadi sinergi antara program/kebijakan antara organisasi pusat dan daerah adalah adanya koordinasi yang terpadu. Yang dimaksud koordinasi di sini sebagaimana menurut Lubis (1996) adalah usaha menyatukan kegiatan-kegiatan dari satuan-satuan kerja atau unit-unit organisasi bergerak sebagai kesatuan

yang bulat guna melaksanakan seluruh tugas organisasi untuk mencapai tujuannya.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999, daerah mempunyai peluang besar untuk menjabarkannya dalam tatanan operasional. Undang-undang tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya peraturan pemerintah sampai dengan pedoman dan petunjuk pelaksanaan dalam melaksanakan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu merumuskan langkah pembangunannya dalam peraturan pemerintah daerah yang memperhatikan aspirasi masyarakat (Susanto, 2003).

Untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai permasalahan, serta adanya kejelasan peran dan tanggung jawab masing-masing forum/lembaga terkait dalam menangani program pemberdayaan masyarakat Kawasan Timur Indonesia diperlukan sejumlah informasi maupun data pendukung guna mengidentifikasi akar permasalahan yang ada. Penelitian melakukan pengamatan secara sistematis mengenai hubungan antara satu forum/lembaga dengan forum/lembaga lainnya beserta program/kegiatan pembinaan di dalamnya yang mengakibatkan ketidaksinkronan, potensi pendukung dan penghambat, baik secara sosial ekonomis maupun kultural.

Pendekatan sistem (*system approach*) digunakan untuk menganalisis kinerja dan kesesuaian pola pemberdayaan masyarakat.

Melalui pendekatan ini diperoleh suatu gambaran yang lebih lengkap/komprehensif terhadap keseluruhan pengelolaan pemberdayaan masyarakat.

Untuk melengkapi berbagai pengaruh faktor internal dilakukan melalui evaluasi struktural, yaitu menilai kesesuaian antara struktur pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antara struktur pemerintah daerah terhadap sistem pengelolaan pemberdayaan masyarakat, selanjutnya bagaimana fungsi-fungsi struktur tersebut dapat mendukung sistem pengelolaan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan yang diharapkan. Adapun pengaruh faktor eksternal dikaji melalui penelaahan di lapangan, baik kondisi fisik wilayah termasuk potensi yang dimiliki maupun dari sisi masyarakatnya. Alur kerangka pemikiran terdapat pada Gambar terlampir.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian menggunakan metode survey. Hal ini didasarkan karena penelitian dilakukan terhadap unit atau individu dalam waktu (jangka waktu) yang bersamaan. Disamping itu juga, sesuai pendapat Singarimbun dan Sofyan E. (1995) yang menyatakan bahwa metode survey atau penelitian sampel adalah penelitian yang mengambil sampel dari populasi dan menggunakan kuisioner sebagai alat pengumpulan data utama.

Penelitian dilakukan di lima propinsi KTI yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Barat, dan Papua. Penentuan propinsi

didasarkan pertimbangan bahwa kelima propinsi merupakan wilayah yang memiliki kondisi sosial, ekonomi dan fisik relatif tertinggal dibanding propinsi lain di KTI, yang dicirikan oleh adanya permasalahan antara lain : rendahnya tingkat kesejahteraan dan ekonomi masyarakat, rendahnya aksesibilitas dan terbatasnya ketersediaan prasarana dan sarana, serta rendahnya kualitas SDM. Dari setiap propinsi dipilih secara *purposive* satu kabupaten dan satu kota, dan dari masing-masing kabupaten/kota juga dipilih secara *purposive* dua kecamatan. Dasar pemilihan kabupaten/kota contoh dan kecamatan contoh adalah bahwa pada 5 tahun terakhir ini telah dan tengah melaksanakan program pemberdayaan masyarakat, baik fisik maupun non fisik.

Yang menjadi obyek penelitian ini adalah forum/lembaga pemerintah maupun swasta yang terlibat dalam pemberdayaan masyarakat, program/kebijakan pemberdayaan masyarakat dari setiap forum/lembaga tersebut, serta sumber daya manusia yang terlibat di dalamnya.

Data terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer berguna untuk mengetahui secara langsung permasalahan, harapan, pendapat dan saran terhadap pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat di setiap daerah. Data primer diperoleh dari responden yang ditentukan secara *purposive sampling* dengan metode interview menggunakan kuisisioner. Sumber data primer adalah tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, aparat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten, propinsi, organisasi usaha, organisasi profesi, LSM, Bappeda propinsi dan kabupaten/kota. Jumlah responden adalah sebanyak 30 orang dari setiap propinsi, terdiri dari 12 orang dari individu masyarakat dan 18 orang dari pimpinan/staf kelembagaan formal dan non formal..

Data sekunder berguna untuk mengetahui kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat setempat, bentuk, jenis dan jumlah forum/lembaga yang berperan dalam pemberdayaan masyarakat. Data sekunder diperoleh dari laporan, hasil penelitian dan pustaka lain yang berkaitan dengan program pemberdayaan masyarakat.

Data yang diperoleh dikelompokkan dan ditabulasikan berdasarkan tipologi masing-masing program/kebijakan dan dianalisis secara deskriptif. Analisis ini diharapkan dapat memunculkan permasalahan-permasalahan dan kendala-kendala secara spesifik berdasarkan bentuk dan karakteristik forum/lembaga yang terkait. Analisis data yang dilakukan terdiri dari : (a) Analisis peran (b) Analisis prosedur manajemen, (c) Analisis sistem, dan (d) Analisis SWOT.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### Hasil Penelitian

Keterkaitan forum/lembaga pada suatu pelaksanaan program diindikasikan dengan adanya tingkat interaksi dan *concern* forum/lembaga pada masalah-masalah program tersebut. Analisis peran menfokuskan pada kemampuan forum/lembaga dalam mengakses semua permasalahan yang terjadi di lapangan.

Unsur peranan forum/lembaga yang dijadikan indikator-indikator peran sehingga dapat merefleksikan keterlibatan forum/lembaga adalah jenis program yang terkait, intensitas realisasi program, jumlah anggota/lembaga binaan, cakupan wilayah binaan.

Pada kelima propinsi yang diteliti, program pemberdayaan masyarakat dilaksanakan pada berbagai bidang oleh berbagai forum/lembaga seperti Dinas Pertanian dan Pengolahan Hasil, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Koperasi dan UKM, Dinas Pendidikan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Lembaga Hukum dan Perundang-undangan, Forum Peduli Rakyat Miskin, serta Forum Kajian Wanita dan Kesehatan.

Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, serta Dinas Koperasi dan UKM mempunyai peran menonjol dalam pelaksanaan setiap program pemberdayaan, baik dari segi cakupan wilayah program, intensitas realisasi program maupun jumlah anggota/lembaga binaan. Hal ini bisa dipahami karena program pemberdayaan masyarakat di kelima propinsi memprioritaskan sasaran masyarakat miskin, dimana sebagian besar masyarakat miskin tersebut merupakan masyarakat petani dan UKM, serta anggota Koperasi.

Ada semacam keterkaitan antar forum/lembaga dalam melaksanakan program pemberdayaan masyarakat. Hanya keterkaitan ini sifatnya berupa tumpang tindih program dan sasaran anggota/lembaga binaan. Di masa mendatang hal tersebut harus diantisipasi sehingga terbentuk keterkaitan yang berkelanjutan antar program dan antar forum/lembaga, dengan melakukan perencanaan dan pelaksanaan program satu atap oleh suatu badan otonom di daerah.

Waktu pelaksanaan program berkisar antara 1 hari sampai 2 minggu berupa pelatihan, 1 bulan sampai 1 tahun berupa pendampingan dan pembinaan. Baik pelatihan, pendampingan maupun pembinaan, pendanaannya bersumber sebagian besar dari APBD I dan II, dan ada juga dari APBN. Hanya saja dari keseluruhan program masih bersifat sporadis dan tidak menyebar merata ke seluruh pelosok.

Prosedur manajemen merupakan suatu aspek penting dalam rangka membuat strategi proaktif, dan penyelesaian masalah dalam program pemberdayaan masyarakat. Analisis yang menyangkut prosedur manajemen program pemberdayaan masyarakat menunjukkan bahwa forum/lembaga yang melaksanakan program pemberdayaan masyarakat di kelima propinsi masih dalam taraf minimal melaksanakan prosedur manajemen, meliputi perencanaan, koordinasi pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Hal ini disebabkan kewenangan yang terbatas dari setiap forum/lembaga terkait dalam melakukan analisis prosedur manajemen. Perencanaan masih didominasi perencanaan pusat, sehingga forum/lembaga daerah dalam banyak hal hanya sebagai pelaksana program pusat di daerah. Hal ini membawa akibat lemahnya koordinasi program, monitoring dan evaluasi program.

Akibat yang muncul dari lemahnya prosedur manajemen forum/lembaga pengelola program adalah ketidaksesuaian rencana dengan pelaksanaan dan ketidaktepatan sasaran objek binaan. Di masa mendatang, terutama aspek perencanaan, harus menjadi lebih fokus dilakukan oleh lembaga/badan otonom daerah, sehingga program pemberdayaan masyarakat tepat waktu, tepat tempat dan tepat sasaran.

Sementara itu, dari sisi analisis sistem, program pemberdayaan masyarakat semestinya merupakan suatu program integral yang memiliki keterkaitan antar sektor, antar lembaga, antar kawasan, dan antar program. Sistem mengindikasikan bahwa setiap program pemberdayaan memerlukan masukan berupa data dan informasi, sumber informasi dan proses transformasi; memerlukan proses pemberdayaan yang efektif dan efisien dan menghasilkan keluaran yang bernilai guna.

Komponen masukan ini relatif tidak menemui kendala dalam arti data/informasi dan sumber data/informasi serta proses transformasinya mudah dilakukan. Hanya saja dalam proses pelaksanaannya, sehubungan ketergantungan pada pemerintah pusat sering kegiatan tidak sesuai dengan rencana, demikian juga waktu, tempat maupun sasaran kegiatan tidak sesuai dengan rencana. Hal tersebut mengakibatkan program pemberdayaan masyarakat antar sektor, antar lembaga, antar kawasan, dan antar program bersifat saling tumpang tindih dan bukan merupakan suatu sistem yang integral dan berkelanjutan.

Dalam konteks SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, and threats*), menunjukkan bahwa kekuatan dapat dijadikan pijakan dalam pemberdayaan masyarakat. Kekuatan tersebut antara lain adalah ketersediaan sumber daya alam yang melimpah. Selain SDA, upah buruh yang murah juga merupakan salah satu kekuatan dalam memberdayakan masyarakat. Kekuatan yang menonjol lainnya adalah keunggulan lokasi (*locational advantages*), terutama Papua, dibanding dengan propinsi lainnya.

Namun disamping kekuatan, ada kelemahan pada kelima propinsi yaitu kondisinya diwarnai dengan lemahnya koordinasi antar dinas/lembaga, juga antar dinas/lembaga dengan pemerintah daerah setempat. Disamping kurangnya koordinasi di tingkat pimpinan, kesenjangan ini juga berimbas pada eselon bawahan. Hal ini merupakan hambatan dalam pengembangan ekonomi daerah.

Kelemahan yang menonjol lainnya adalah lebih banyak berkaitan dengan masalah sumber daya manusia. Pertama adalah kualitas sumber daya manusia yang kurang memenuhi persyaratan untuk bekerja di sektor industri. Kelemahan lainnya adalah rendahnya kemampuan berwiraswasta (*entrepreneurship*) dari masyarakat.

Dari kekuatan yang disebutkan di atas tersebut muncul pula peluang investasi yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah. Berkaitan dengan keunggulan lokasi, Papua mempunyai peluang pemasaran ke negara-negara di kawasan Pasifik lebih besar mengingat kedekatan lokasi tersebut.

Namun perlu juga diwaspadai akan adanya ancaman yang muncul dalam pelaksanaan kegiatan program, hal tersebut meliputi isu politik yang biasanya mewarnai setiap program, kurangnya tenaga konsultan yang berkualitas, dan membanjirnya produk pertanian yang harganya relatif murah dan mutu yang lebih baik dari pada produk lokal.

#### Pembahasan

##### Strategi Pengembangan Kelembagaan

Perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro merupakan kewenangan pusat, maka perencanaan program pemberdayaan masyarakat daerah termasuk juga kewenangan pusat, sedangkan pelaksanaannya di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah. Sehingga untuk ini daerah harus mempunyai kelembagaan daerah yang kuat dan terorganisir rapi dalam melaksanakan program pusat oleh daerah, atau program daerah.

Pada kelima propinsi yang diteliti belum memiliki bentuk kelembagaan tingkat daerah yang mengakomodasikan kewenangan penuh daerah dalam program pemberdayaan masyarakat (seperti halnya KPK = Komite Penanggulangan Kemiskinan, yang sekarang ini muncul di setiap daerah propinsi di Pulau Jawa). Pemberdayaan masyarakat dilakukan secara sporadis, parsial oleh dinas/lembaga tertentu tanpa koordinasi yang terpadu dengan dinas/lembaga lainnya.

Oleh karena itu untuk kesuksesan program pemberdayaan masyarakat, perlu dibentuk suatu badan atau otorita kawasan di tingkat propinsi dan kabupaten/kota yang bertanggung jawab langsung kepada Dewan Pengembangan KTI (DP-KTI), katakanlah badan ini bernama Badan Pemberdayaan Masyarakat KTI (BPM-KTI). Badan atau otorita ini berfungsi sebagai *interface* kegiatan pemberdayaan masyarakat yang lintas sektoral sehingga dapat menjalankan mekanisme pengendalian (*steering* dan *controlling*) termasuk mampu mendorong umpan balik informasi dan regulasi (perda/undang-undang/inpres) di/ke tingkat kecamatan, di/ke tingkat kabupaten/kota, kemudian di/ke tingkat propinsi dan di/ke tingkat pusat dengan *delay time* (penundaan) informasi dan regulasi yang relatif singkat.

##### Strategi Tahapan Pemberdayaan Masyarakat

Tahapan pemberdayaan masyarakat secara umum pada kelima propinsi belum dilakukan secara utuh. Pada kelima propinsi tersebut masing-masing memiliki keunikan lokasi sasaran maupun masyarakatnya, baik karena faktor sosial, ekonomi dan budaya dan bahkan kepentingan program.

Sehubungan dengan belum adanya badan/lembaga daerah yang menghususkan diri dalam program pemberdayaan masyarakat di KTI, maka program pemberdayaan masyarakat tidak mengikuti tahapan yang benar dan sistematis. Oleh karena itu BPM-KTI sebagai badan pemberdayaan masyarakat

KTI perlu melakukan strategi tahapan pemberdayaan masyarakat sebagai berikut : (a) Membangun komitmen; (b) Pengorganisasian masyarakat; (c) *Assesment* kebutuhan; (d) Perencanaan kegiatan; (e) Pelaksanaan; (f) Evaluasi; (g) Terminasi.

#### Strategi Perencanaan Program

Keberhasilan suatu program pemberdayaan masyarakat sangat ditentukan semenjak dari awal perencanaan program tersebut. Perencanaan yang dimaksud adalah memadukan secara serasi antara perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) dan perencanaan dari atas (*top down planning*).

Walaupun menurut UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 7 bahwa perencanaan nasional merupakan wewenang pemerintah pusat, namun perencanaan nasional harus pula mempertimbangkan usulan dari bawah. Perencanaan dari bawah adalah perencanaan yang muncul atas inisiatif masyarakat sebagai perwujudan kebutuhan faktual masyarakat. Sementara perencanaan dari atas merupakan perencanaan yang muncul dari pemerintah pusat sebagai perwujudan program pembangunan nasional pemerintah pusat.

Pada era otonomi daerah, dimana nantinya diberdayakan kelembagaan semacam BPM-KTI, maka badan ini seharusnya memberi kesempatan yang baik buat pejabat Pemda. Keterlibatan mereka sebagai petugas BPM-KTI akan sangat mempengaruhi peningkatan sumber daya manusia setempat serta memperluas wawasan profesionalisme pejabat Pemda. Badan ini sifatnya independen, jadi akan terlepas dari susunan birokrasi pejabat Pemda.

Dari segi perencanaan, pada kelima propinsi yang diteliti masih belum optimal melaksanakan strategi perencanaan program pemberdayaan masyarakat. Program pembangunan lebih menonjol berupa program yang datang dari atas (pusat). Pemerintah daerah hanya merupakan pelaksana proyek pembangunan dari pusat. Hal ini bisa dipahami, karena setiap daerah masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pusat. Ketergantungan tersebut menyangkut bimbingan, pembinaan dan arahan manajemen pemberdayaan, dan ketergantungan finansial menyangkut bantuan dana kegiatan.

Oleh karena itu strategi mendesak dari segi perencanaan program adalah membantu, membimbing dan membina daerah dalam membuat perencanaan strategis sesuai kebutuhan dari tingkat desa/kelurahan sampai tingkat propinsi. Salah satu caranya adalah dengan melalui perencanaan partisipatif.

#### Strategi Pengendalian Program

Kegiatan pengendalian baru dapat terlaksana secara berdaya guna dan berhasil guna apabila dalam proses pelaksanaannya diperoleh informasi secara terus menerus mengenai pelbagai hal yang dapat memberikan gambaran tentang kejadian atau perkembangan yang berhubungan dengan pelaksanaan program yang ada di daerah. Informasi dapat diperoleh dari pejabat pelaksana,

penanggung jawab teknis, pembina dan pengawas atau melalui pelbagai laporan dan dapat pula diperoleh pada waktu kunjungan di lapangan.

- A. Di Tingkat Propinsi :** Gubernur kepala daerah propinsi sebagai pengendali umum dalam wilayah propinsi yang sehari-hari dibantu oleh : (a) Bappeda propinsi/DP-KTI; (b) Biro Bina Pembangunan Daerah; (c) Dinas lembaga/satuan organisasi terkait.
- B. Di Tingkat Kabupaten/Kota :** Bupati/walikota sebagai pengendali umum di daerah kabupaten/kota yang sehari-hari dibantu oleh : (a) Bappeda kabupaten/kota; (b) Bagian bina pembangunan daerah; (c) Dinas lembaga/satuan organisasi terkait.
- C. Di Tingkat Kecamatan :** Camat sebagai pengendali umum yang sifatnya informatif yang sehari-hari dibantu oleh seluruh staf kecamatan.
- D. Di Tingkat Desa/Kelurahan :** Kepala desa/lurah mengadakan pengendalian umum yang sifatnya informatif yang sehari-hari dibantu oleh seluruh staf desa/kelurahan dan masyarakatnya.

#### Strategi Monitoring dan Evaluasi (ME)

ME yang dikembangkan dalam program pemberdayaan masyarakat adalah ME partisipatif. Partisipatif artinya masing-masing pelaku terlibat aktif, duduk bersama dari mulai perancangan monitoring sampai tahapan penilaian dan menyusun rencana tindak lanjut. Dengan pendekatan partisipatif konsep yang dikembangkan adalah konsep kemitraan. Artinya komunikasi yang dikembangkan komunikasi horizontal, bukan dari atas ke bawah, sehingga ada dialog antar pelaku untuk merumuskan masalah-masalah yang terjadi dan menentukan strategi-strategi yang harus disusun selanjutnya.

Secara garis besar ruang lingkup ME adalah :

##### 1. Kinerja kebijakan

Secara terus menerus harus dilakukan monitoring terhadap pelaksanaan kebijakan di tingkatan lapangan dan dievaluasi apakah kebijakan yang dikeluarkan menjadi faktor pendukung ataukah menjadi faktor penghambat keberhasilan program. Kebijakan tersebut meliputi konsep dan strategi, kebijakan yang berupa penggunaan dana baik dana BLM (bantuan langsung masyarakat) maupun dana konsultan, dan dana pendampingan teknis.

##### 2. Kinerja para pelaku

Pelaku dalam program pemberdayaan masyarakat dapat dibagi dalam 3 kategori yaitu pihak pemerintah, konsultan, dan masyarakat. Masing-masing pihak mempunyai peran dan fungsi masing-masing. Monitoring dan evaluasi dilakukan untuk melihat para pelaku dalam menjalankan peran dan fungsinya, termasuk bagaimana strategi yang dikembangkan oleh masing-masing pihak dapat mendukung keberhasilan program.

### 3. Kelompok Sasaran

Lingkup monitoring dan evaluasi secara garis besar meliputi proses yang dilakukan dalam pelebagaan komunitas dan hasil yang dicapai dalam kurun waktu tertentu. Kegiatan ME untuk kelompok sasaran menjadi titik sentral dari berbagi pihak yang terkait, karena kegiatan di tingkat masyarakat menjadi acuan keberhasilan program. Dengan cara demikian, maka ME akan menjadi bagian integral proses pelebagaan.

## **SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### Simpulan

1. Pembangunan KTI yang dilaksanakan melalui DP – KTI telah melakukan koordinasi dengan departemen teknis lainnya di tingkat pusat dan daerah propinsi dan kabupaten/kota. Fungsi koordinasi dapat berjalan pada tahap rencana, namun fungsi ini masih memiliki kelemahan di tingkat pengendalian (*steering* dan *controlling*).
2. Kelemahan koordinasi disebabkan belum adanya mekanisme *interface* (wilayah pertautan) pada tingkat rencana dan teknis pelaksanaan di tingkat propinsi, kabupaten, dan kota.
3. Program-program prioritas pemberdayaan masyarakat yang mengacu kepada departemen teknis menunjukkan kuatnya tingkat sektoral dan dimungkinkan terjadinya tumpang tindih dalam implementasi, sehingga implementasi di lapangan lebih menjadi fokus perhatian para pelaksana terkait.
4. Strategi optimalisasi kerja sama pusat dan daerah dalam rangka pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui : (a) Strategi pengembangan kelembagaan pemberdayaan masyarakat di daerah; (b) Strategi tahapan pemberdayaan masyarakat yang benar dan utuh; (c) Strategi perencanaan partisipatif program pemberdayaan masyarakat; (d) Strategi pengendalian program secara transparan dan menyeluruh; (f) Strategi monitoring dan evaluasi partisipatif.

### Rekomendasi

1. Perlu dibentuk suatu badan atau otorita kawasan di tingkat propinsi dan kabupaten/kota yang bertanggung jawab langsung kepada Dewan Pengembangan KTI. Badan atau otorita ini berfungsi sebagai *interface* kegiatan pemberdayaan masyarakat yang lintas sektoral sehingga dapat menjalankan mekanisme pengendalian (*steering* dan *controlling*) termasuk mampu mendorong umpan balik informasi dan regulasi (perda/undang-undang/inpres) di/ke tingkat kecamatan, di/ke tingkat kabupaten/kota, kemudian di/ke tingkat propinsi dan di/ke tingkat pusat dengan *delay time* (penundaan) informasi dan regulasi yang relatif singkat.

2. Tahapan pemberdayaan masyarakat harus dimulai dari bawah dengan membangun kepercayaan satu sama lain dan kemitraan yang akan menjadi dasar pijakan hubungan antara individu/kelompok masyarakat dan pihak yang berkepentingan dalam pemberdayaan masyarakat.
3. Strategi mendesak dari segi perencanaan program adalah membantu, membimbing dan membina daerah dalam membuat perencanaan strategis sesuai kebutuhan setempat, dari tingkat desa/kelurahan sampai tingkat propinsi, melalui perencanaan partisipatif.
4. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan berbagai pihak antara lain pemerintah, kelompok ahli, dunia usaha, dan masyarakat luas. Peranan pemerintah khususnya pemerintah daerah didorong untuk mampu mengalihkan peran dari pelaksana menjadi pemampu, dari peran birokrasi menjadi fasilitator atau pendamping warga, dan selalu berorientasi pada pengembangan masyarakat dengan mengedepankan prakarsa masyarakat.
5. Fungsi pengawasan pelaksanaan program yang masih kurang di berbagai daerah, perlu ditingkatkan dengan cara monitoring dan evaluasi partisipatif (MEP). Masing-masing pelaku terlibat aktif, duduk bersama dari mulai perancangan monitoring sampai tahapan penilaian dan menyusun rencana tindak lanjut.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdurrachman, 1999. *Sumber-sumber Pertumbuhan Ekonomi/Peranan Sumber Daya Manusia Pengembangan dan Tantangannya*. Majalah Wawasan Tridharma, Nomor 6 Tahun XI Januari 1999.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Propinsi Kalimantan Barat. 2000. *Laporan Tahunan Bappeda Propinsi Kalimantan Barat*.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Propinsi Kalimantan Barat. 2001. *Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) Kalimantan Barat*.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Kalimantan Selatan. 2000. *Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2000 – 2015*.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Kalimantan Selatan. 2003. *Laporan Tahunan dan Evaluasi Program Kerja Tahun 2002*.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Propinsi Nusa Tenggara Barat. 2003. *Peranan Pemerintah Daerah dalam Gerakan Produktivitas*. Makalah disampaikan dalam Seminar Sosialisasi Pengembangan Produktivitas Di Nusa Tenggara Barat.

- BPS Propinsi Kalimantan Barat, 2001. *Kalimantan Barat Dalam Angka 2001*. Kerjasama Badan Pusat Statistik (BPS) Propinsi Kalimantan Barat dengan Bappeda Propinsi Kalimantan Barat. Katalog BPS : 1403.61.
- BPS Propinsi Kalimantan Selatan, 2002. *Kalimantan Selatan Dalam Angka 2002*. Kerjasama Badan Pusat Statistik (BPS) Propinsi Kalimantan Selatan dengan Bappeda Propinsi Kalimantan Selatan.
- BPS Propinsi Nusa Tenggara Barat, 2001. *Nusa Tenggara Barat Dalam Angka 2001*. Kerjasama Badan Pusat Statistik (BPS) Propinsi NTB dengan Bappeda Propinsi NTB. Katalog BPS : 1403.52.
- BPS Propinsi Papua, 2001. *Papua Dalam Angka 2001*. Katalog BPS : 1403.91
- BPS Propinsi Sulawesi Utara, 2001. *Sulawesi Utara Dalam Angka 2001*. Badan Pusat Statistik Propinsi Sulawesi Utara. Katalog BPS : 1403.71
- Bunyamin, Ichlas. 1999. *Belajar Swarah untuk Pemberdayaan Diri dalam Berwirausaha*. Majalah Wawasan Tridharma, Nomor 3 Tahun XII Oktober 1999.
- Dinas Pertanian Propinsi Kalimantan Selatan. 2002. *Laporan Tahunan Dinas Pertanian Tahun 2002*.
- Hasanudin, B. 1992. *Sumber Daya Manusia dan Peningkatan Taraf Hidup*. PT Cemara Indah, Jakarta.
- Kartasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan : Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. PT Pustaka LP3ES, Jakarta..
- LPPKM Universitas Winaya Mukti. 2000. *Hand Out Pelatihan Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK)*. Program Penanggulangan Kemiskinan Di Perkotaan (P2KP) KMW SWK IV Jawa Barat.
- Lubis, M. Solly, 1996. *Dimensi-dimensi Manajemen Pembangunan*. PT Mandar Maju, Bandung.
- MacAndrews, Colin, dan Ichlasus Amal. 2000. *Hubungan Pusat – Daerah dalam Pembangunan*, PT Raha Grafindo Persada, Jakarta.
- Margono, R. 1997. *Pengaruh Motivasi Komunikasi terhadap Perilaku Berprestasi dalam Pembangunan Masyarakat*. Majalah Wawasan Tridharma, Nomor 9 Tahun IX April 1997.
- Pemerintah Propinsi Kalimantan Barat. 2001. *Rencana Strategis (Renstra) Pembangunan Propinsi Kalimantan Barat Tahun 2001 – 2005*.
- Pemerintah Propinsi Kalimantan Selatan. 2002. *Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2003*.

Regional Investment Coordinating Board and Integrated Economic Development Area South Kalimantan. 2002. *Potential and Golden Opportunities Investment of South Kalimantan and Batulicin Integrated Economic Development Zone.*

Sekretariat Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia. 2002. *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia.*

Sumodiningrat, Gunawan. 2001. *Kepemimpinan dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat.* Makalah pada Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Susanto, Hery, dkk. 2003. *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal, Pikiran Serta Konsepsi Syaukani HR.* PT Dyatama Milenia, Jakarta.

Undang-Undang Otonomi Daerah 1999. Penerbit Karya Utama, Surabaya.

### GAMBAR ALUR KERANGKA PEMIKIRAN



