

# **Penguatan Ekonomi Masyarakat melalui Pemberdayaan**

## **( Tinjauan Teoritik dan Implementasi )**

### **A. Sejarah Pemberdayaan**

Pemberdayaan adalah terjemahan dari *empowerment*, sedang memberdayakan adalah terjemahan dari *empower*. Menurut Merriam Webster dan Oxford English Dictionary, kata *empower* mengandung dua pengertian, yaitu: (1) *to give power* atau *authority to* atau memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain; (2) *to give ability to* atau *enable* atau usaha untuk memberi kemampuan atau keperdayaan.

Beberapa literatur menyebutkan, bahwa konsep pemberdayaan sudah lahir sejak revolusi industri atau ada juga yang menyebut sejak lahirnya Eropa modern pada abad 18 atau zaman *renaissance*, yaitu ketika orang mulai mempertanyakan diterminisme keagamaan. Kalau pemberdayaan dipahami sebagai upaya untuk keluar atau melawan diterminisme gereja serta monarki, maka pendapat bahwa gerakan pemberdayaan mulai muncul pada abad pertengahan barangkali benar.

Konsep pemberdayaan mulai menjadi diskursus pembangunan, ketika orang mulai mempertanyakan makna pembangunan. Di Eropa, wacana pemberdayaan muncul ketika industrialisasi menciptakan masyarakat penguasa faktor produksi dan masyarakat yang pekerja yang dikuasai. Di negara-negara sedang berkembang, wacana pemberdayaan muncul ketika pembangunan menimbulkan disinteraksi sosial, kesenjangan ekonomi, degradasi sumberdaya alam, dan alienasi masyarakat dari faktor-faktor produksi oleh penguasa.

Karena kekurangtepatan pemahanan mengenai pemberdayaan, maka dalam wacana praktik pembangunan, pemberdayaan dipahami secara beragam. Yang paling umum adalah pemberdayaan disepadankan dengan partisipasi. Padahal keduanya mengandung pengertian dan spirit yang tidak sama.

### **B. Konsep Pemberdayaan**

Konsep pemberdayaan lahir sebagai antitesis terhadap model pembangunan dan model industrialisasi yang kurang memihak pada rakyat mayoritas. Konsep ini dibangun dari kerangka logik sebagai berikut: (1) bahwa proses pemusatan kekuasaan terbangun dari pemusatan penguasaan faktor produksi; (2) pemusatan kekuasaan faktor produksi akan melahirkan masyarakat pekerja dan masyarakat yang pengusaha pinggiran; (3)

---

\* Mardi Yatmo Hutomo, SU adalah staf pengajar pada Fakultas Pertanian Universitas Wongsamanggala Yogyakarta. Pokok-pokok pikiran dalam tulisan ini pernah disampaikan pada Seminar Sehari Pemberdayaan Masyarakat yang diselenggarakan Bappenas, tanggal 6 Maret 2000 di Jakarta-red.

kekuasaan akan membangun bangunan atas atau sistem pengetahuan, sistem politik, sistem hukum, dan ideologi yang manipulatif untuk memperkuat dan legitimasi; dan (4) kooptasi sistem pengetahuan, sistem hukum, sistem politik, dan ideologi, secara sistematis akan menciptakan dua kelompok masyarakat, yaitu masyarakat berdaya dan masyarakat tunadaya.<sup>1</sup> Akhirnya yang terjadi adalah dikotomi, yaitu **masyarakat yang berkuasa dan manusia yang dikuasai**. Untuk membebaskan situasi menguasai dan dikuasai, maka harus dilakukan pembebasan melalui proses pemberdayaan bagi yang dikuasai (*empowerment of the powerless*).

Pengalaman empirik dan pengalaman historis dari format sosial ekonomi yang dikotomis ini telah melahirkan berbagai pandangan mengenai pemberdayaan. **Pandangan pertama**, pemberdayaan adalah penghancuran kekuasaan atau *power to nobody*. Pandangan ini didasari oleh keyakinan, bahwa kekuasaan telah menterasinkan dan menghancurkan manusia dari eksistensinya. Oleh sebab itu untuk mengembalikan eksistensi manusia dan menyelamatkan manusia dari keterasingan dan penindasan, maka kekuasaan harus dihapuskan. **Pandangan kedua**, pemberdayaan adalah pembagian kekuasaan kepada setiap orang (*power to everybody*). Pandangan ini didasarkan pada keyakinan, bahwa kekuasaan yang terpusat akan menimbulkan *abuse* dan cenderung mengalienasi hak normatif manusia yang tidak berkuasa atau yang dikuasai. Oleh sebab itu, kekuasaan harus didistribusikan ke semua orang, agar semua orang dapat mengaktualisasikan diri. **Pandangan ketiga**, pemberdayaan adalah penguatan kepada yang lemah tanpa menghancurkan yang kuat. Pandangan ini adalah pandangan yang paling moderat dari dua pandangan lainnya. Pandangan ini adalah antitesis dari pandangan *power to nobody* dan pandangan *power to everybody*. Menurut pandangan ini, *Power to nobody* adalah kemustahilan dan *power to everybody* adalah *chaos* dan anarki. Oleh sebab itu menurut pandangan ketiga, yang paling realistik adalah *power to powerless*.<sup>2</sup>

Ketiga pandangan tersebut di atas, kalau dikaji secara seksama, ternyata berpengaruh cukup signifikan dalam konsep dan praksis pemberdayaan. Di lapangan, paling tidak ada 3 konsep pemberdayaan. **Konsep pertama**, pemberdayaan yang hanya berkuat di **'daun'** dan **'ranting'** atau pemberdayaan konformis. Karena struktur sosial, struktur ekonomi, dan struktur ekonomi sudah dianggap *given*, maka pemberdayaan adalah usaha bagaimana masyarakat tunadaya harus menyesuaikan dengan yang sudah *given* tersebut. Bentuk aksi dari konsep ini merubah sikap mental masyarakat tunadaya dan pemberian santunan, seperti misalnya pemberian bantuan modal, pembangunan prasarana pendidikan, dan sejenisnya. Konsep ini sering disebut sebagai *magical paradigm*. **Konsep kedua**, pemberdayaan yang hanya berkuat di **'batang'** atau pemberdayaan reformis. Artinya, secara umum tatanan sosial, ekonomi, politik dan budaya, sudah tidak ada masalah. Masalah ada pada kebijakan operasional. Oleh sebab itu, pemberdayaan gaya ini adalah mengubah dari *top down* menjadi *bottom up*, sambil mengembangkan sumberdaya manusianya, menguatkan kelembagaannya, dan sejenisnya. Konsep ini sering disebut sebagai *naïve paradigm*. **Konsep ketiga**, pemberdayaan yang hanya berkuat di **'akar'** atau pemberdayaan struktural. Karena

<sup>1</sup> Projono, O.S dan Pranarka, A.M.W (1996). Pemberdayan: Konsep, Kebijakan dan implementasi. CSIS; Jakarta h.: 269: 1-4.

<sup>2</sup> Mengenai ketiga pandangan ini (*power to nobody*, *power to everybody*, dan *power to powerless*) dapat dibaca pada tulisan **A.M.W. Pranarka** dan **Vidhyandika Moeljarto** mengenai Pemberdayaan (*empowerment*) cit Pemberdayaan: Konsep, kebijakan dan implementasi. Onny S. Prijono dan A.M.W Pranarka (penyunting); 1996; hal. 45-70. CSIS; Jakarta.

Tidak berdayanya masyarakat disebabkan oleh struktur politik, ekonomi, dan sosial budaya, yang tidak memberi ruang bagi masyarakat lemah untuk berbagi kuasa dalam bidang ekonomi, politik, dan sosial budaya, maka struktur itu yang harus ditinjau kembali. Artinya, pemberdayaan hanya dipahami sebagai penjungkirbalikan tatanan yang sudah ada. Semua tatanan dianggap salah dan oleh karenanya harus dihancurkan, seperti misalnya memfasilitasi rakyat untuk melawan pemerintah, memprovokasi masyarakat miskin untuk melawan orang kaya dan atau pengusaha, dan sejenisnya. Singkat kata, konsep pemberdayaan masyarakat yang hanya berkuat pada akar adalah penggulingan *the powerful*. Konsep ketiga ini sering disebut sebagai *critical paradigm*. Oleh Pranarka dan Moelyarto (1996), karena kesalah-pahaman mengenai pemberdayaan ini, maka menimbulkan pandangan yang salah, seperti bahwa pemberdayaan adalah proses penghancuran kekuasaan, proses penghancuran negara, dan proses penghancuran pemerintah.

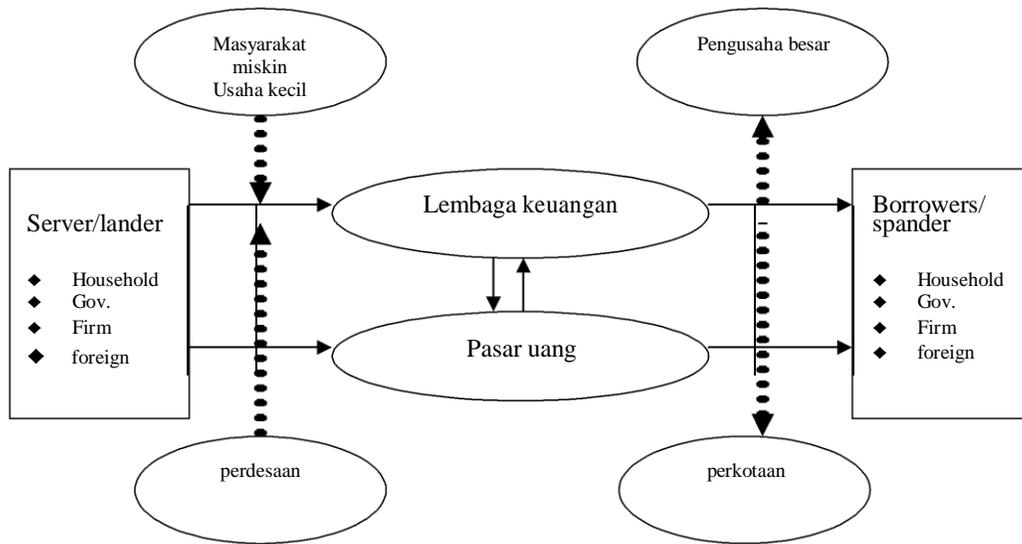
Menurut Karl Marx, pemberdayaan masyarakat adalah proses perjuangan kaum *powerless* untuk memperoleh *surplus value* sebagai hak normatifnya. Perjuangan memperoleh *surplus value* dilakukan melalui distribusi penguasaan faktor-faktor produksi. Dan perjuangan untuk mendistribusikan penguasaan faktor-faktor produksi harus dilakukan melalui perjuangan politik. Kalau menurut Marx, pemberdayaan adalah pemberdayaan masyarakat, maka menurut Friedmann,<sup>3</sup> pemberdayaan harus dimulai dari rumah tangga. Pemberdayaan rumah tangga adalah pemberdayaan yang mencakup aspek sosial, politik, dan psikologis. Yang dimaksud dengan pemberdayaan sosial adalah usaha bagaimana rumah tangga lemah memperoleh akses informasi, akses pengetahuan dan ketrampilan, akses untuk berpartisipasi dalam organisasi sosial, dan akses ke sumber-sumber keuangan. Yang dimaksud dengan pemberdayaan politik adalah usaha bagaimana rumah tangga yang lemah memiliki akses dalam proses pengambilan keputusan publik yang mempengaruhi masa depan mereka. Sedangkan pemberdayaan psikologis adalah usaha bagaimana membangun kepercayaan diri rumah tangga yang lemah. Selain Karl Marx dan Friedmann, masih banyak pandangan mengenai pengertian pemberdayaan, seperti Hulme dan Turner (1990), Robert Dahl (1963), Kassam (1989), Sen dan Grown (1987), dan Paul (1987), yang pada prinsipnya adalah bahwa pemberdayaan adalah penguatan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi masa depannya, penguatan masyarakat untuk dapat memperoleh faktor-faktor produksi, dan penguatan masyarakat untuk dapat menentukan pilihan masa depannya.

Dari berbagai pandangan mengenai konsep pemberdayaan, maka dapat disimpulkan, bahwa **pemberdayaan ekonomi masyarakat adalah penguatan pemilikan faktor-faktor produksi, penguatan penguasaan distribusi dan pemasaran, penguatan masyarakat untuk mendapatkan gaji/upah yang memadai, dan penguatan masyarakat untuk memperoleh informasi, pengetahuan dan ketrampilan, yang harus dilakukan secara multi aspek, baik dari aspek masyarakatnya sendiri, maupun aspek kebijakannya.** Karena persoalan atau isu strategis perekonomian masyarakat bersifat lokal spesifik dan problem spesifik, maka

---

<sup>3</sup> Pendekatan Friedmann, sebenarnya pendekatan keluarga. Friedmann memiliki pandangan bahwa setiap rumah tangga memiliki tiga macam kekuatan, yaitu kekuatan sosial, kekuatan politik, dan kekuatan psikologis. Pandangan Friedmann ini kemudian menghasilkan rumusan mengenai pemberdayaan sebagai **proses untuk masyarakat lemah memperoleh kekuatan dan akses terhadap sumberdaya.** Baca, Friedmann (1992): *Empowerment: the Politics of Alternative Development.* Cambridge Mass: Blackwell Publisher.

konsep dan operasional pemberdayaan ekonomi masyarakat tidak dapat diformulasikan secara generik. Usaha memformulasikan konsep, pendekatan, dan bentuk operasional pemberdayaan ekonomi masyarakat secara generik, memang penting, tetapi yang jauh lebih penting, adalah pemahaman bersama secara jernih terhadap karakteristik permasalahan ketidakberdayaan masyarakat di bidang ekonomi. Sebab dengan pemahaman yang jernih mengenai ini, akan lebih produktif dalam memformulasikan konsep, pendekatan, dan bentuk operasional pemberdayaan ekonomi masyarakat yang sesuai dengan karakteristik permasalahan lokal. Berikut adalah salah satu contoh problem spesifik yang dihadapi masyarakat tunadaya dalam bidang akses faktor produksi modal.

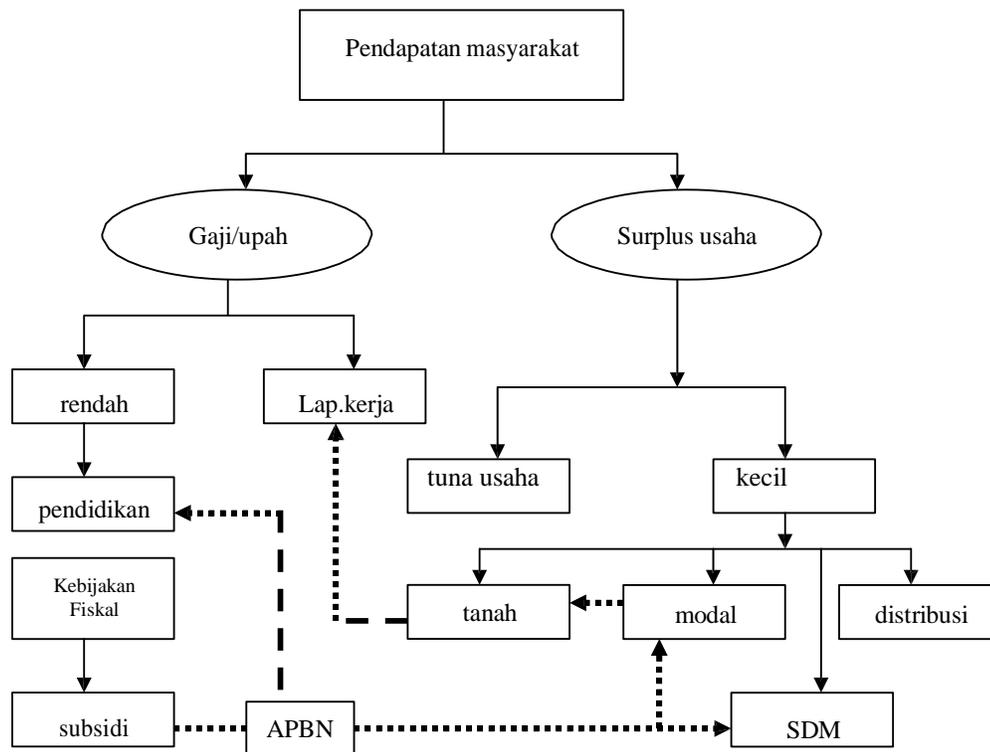


Gambar 1. Ketidak berdayaan masyarakat dalam pasar uang

Salah satu masalah yang dihadapi oleh masyarakat lemah adalah dalam hal akses untuk memperoleh modal. Dalam pasar uang, masyarakat perdesaan baik yang petani, buruh, pengusaha mikro, pengusaha kecil, dan pengusaha menengah, terus didorong untuk meningkatkan tabungan. Tetapi ketika mereka membutuhkan modal, mereka diperlakukan diskriminatif oleh lembaga keuangan. Sehingga yang terjadi adalah aliran modal dari masyarakat lemah ke masyarakat yang kuat. Lembaga keuangan atas posisinya sebagai perantara, maka di dalamnya berbagi resiko dengan *borrowers*, memberikan informasi kepada *borrower*, dan menyediakan likuiditas. Kenyataan yang terjadi, kepada masyarakat lemah dan pengusaha kecil, perlakuan atas ketiga hal tersebut juga diskriminatif. Dan atas perlakuan yang tidak adil itu, masyarakat tidak memiliki kekuatan tawar menawar dengan pihak lembaga keuangan.

Contoh yang lebih umum dari problem spesifik yang dihadapi masyarakat tunadaya, dapat dilihat pada gambar 2. Seperti diketahui bahwa salah satu dari tujuan akhir pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi adalah meningkatnya pendapatan masyarakat lemah. Pendapatan masyarakat pada umumnya berasal dari dua anasir, yaitu dari **upah/gaji** dan dari **surplus usaha**. Dari anasir upah/gaji, pada

umumnya masyarakat yang tunadaya hanya menerima upah/gaji rendah. Rendahnya gaji/upah yang diterima masyarakat tunadaya ini disebabkan karena mereka pada umumnya memiliki ketrampilan yang terbatas dan sikap mental yang buruk (*need achievement* rendah, tidak disiplin). Rendahnya ketrampilan masyarakat tunadaya disebabkan karena akses atau kesempatan mereka untuk mendapatkan pelayanan pendidikannya pada umumnya buruk. Oleh sebab itu, pemberdayaan ekonomi masyarakat yang cukup realistis untuk masyarakat pekerja yang tunadaya, adalah melalui *affirmative action* (misalnya subsidi pendidikan bagi masyarakat tunadaya) di bidang pendidikan. Untuk melakukan *affirmative action* bagi masyarakat tunadaya, maka pemerintah harus memiliki dana. Untuk mendapatkan dana dapat dilakukan melalui kebijakan fiskal, misalnya dengan pajak progresif.



Gambar 2. Permasalahan masyarakat tunadaya bidang ekonomi

Demikian pula dari anasir surplus usaha. Sebagian besar masyarakat tunadaya tidak memiliki usaha, atau walaupun memiliki, maka mereka menghadapi kendala dalam hal modal, dan atau tanah, dan atau kemampuan sumberdaya manusia, dan distribusi (baik pada pasar input maupun pada pasar output atau pasar barang). Keempat kendala ini saling berkaitan satu sama lain. Oleh sebab itu dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat dari sisi surplus usaha, maka perlu ditangani secara komprehensif.

Penanganan kendala modal, kendala distribusi, dan kendala tanah tidak seluruhnya dapat dilakukan melalui pendekatan ekonomi semata. Karena banyak dimensi-dimensi politik yang harus ditangani. Oleh sebab itu, pemberdayaan ekonomi masyarakat tidak dapat dilakukan tanpa pemberdayaan politik dan kebijakan politik.

Tesis ini, kalau diterima, akan menuntut kepada kita semua, bahwa pemberdayaan ekonomi masyarakat harus menjadi komitmen dan kebijakan semua departemen. Sebab sekali lagi, dimensi yang harus ditangani dalam pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi, bersifat multi.

Sekarang bagaimana dengan konsep pemberdayaan ini dikalangan birokrasi pemerintah. Walaupun urian berikut tidak mewakili pemahaman birokrasi pemerintah secara keseluruhan, tetapi paling tidak dapat membantu kita untuk memahami konsep pemberdayaan menurut birokrasi pemerintah. Dari berbagai tulisan Sumodiningrat (1999),<sup>4</sup> konsep pemberdayaan ekonomi secara ringkas dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Perekonomian rakyat adalah perekonomian yang diselenggarakan oleh rakyat. Perekonomian yang diselenggarakan oleh rakyat adalah bahwa perekonomian nasional yang berakar pada potensi dan kekuatan masyarakat secara luas untuk menjalankan roda perekonomian mereka sendiri. Pengertian rakyat adalah semua warga negara.
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.
3. Perubahan struktural yang dimaksud adalah perubahan dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern, dari ekonomi lemah ke ekonomi kuat, dari ekonomi subsisten ke ekonomi pasar, dari ketergantungan ke kemandirian. Langkah-langkah proses perubahan struktur, meliputi: (1) pengalokasian sumber pemberdayaan sumberdaya; (2) penguatan kelembagaan; (3) penguasaan teknologi; dan (4) pemberdayaan sumberdaya manusia.
4. Pemberdayaan ekonomi rakyat, tidak cukup hanya dengan peningkatan produktivitas, memberikan kesempatan berusaha yang sama, dan hanya memberikan suntikan modal sebagai stimulan, tetapi harus dijamin adanya kerjasama dan kemitraan yang erat antara yang telah maju dengan yang masih lemah dan belum berkembang.
5. Kebijakannya dalam pemberdayaan ekonomi rakyat adalah: (1) pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi (khususnya modal); (2) memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat, agar pelaku ekonomi rakyat bukan sekadar *price taker*; (3) pelayanan pendidikan dan kesehatan; (4) penguatan industri kecil; (5) mendorong munculnya wirausaha baru; dan (6) pemerataan spasial
6. Kegiatan pemberdayaan masyarakat mencakup: (1) peningkatan akses bantuan modal usaha; (2) peningkatan akses pengembangan SDM; dan (3) peningkatan akses ke sarana dan prasarana yang mendukung langsung sosial ekonomi masyarakat lokal.

---

<sup>4</sup> Sumidiningrat, Gunawan (1999). Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial. Gramedia; Jakarta.

Dari enam butir pokok mengenai konsep pemberdayaan masyarakat ini, dapat disimpulkan, bahwa: (1) pemberdayaan masyarakat tidak dapat dilakukan hanya melalui pendekatan daun saja, atau cabang saja, atau batang saja, atau akar saja; karena permasalahan yang dihadapi memang ada pada masing-masing aspek; (2) pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi, tidak cukup hanya dengan pemberian modal bergulir, tetapi juga harus ada penguatan kelembagaan ekonomi masyarakat, penguatan sumberdaya manusianya, penyediaan prasarananya, dan penguatan posisi tawarnya; (3) pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi atau penguatan ekonomi rakyat, harus dilakukan secara elegan tanpa menghambat dan mendiskriminasikan ekonomi kuat; untuk itu kemitraan antar usaha mikro, usaha kecil usaha menengah, dan usaha besar adalah jalan yang harus ditempuh; (4) pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi adalah proses penguatan ekonomi rakyat menuju ekonomi rakyat yang kokoh, modern, efisien; dan (5) pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi, tidak dapat dilakukan melalui pendekatan individu, melainkan harus melalui pendekatan kelompok.

### **C. Praktik Pemberdayaan Bidang Ekonomi Saat Ini**

Dari berbagai konsep mengenai pemberdayaan masyarakat di bidang ekonomi, seperti telah dibahas di depan, sekarang kita akan melihat, bagaimana konsep ini dipraktikkan. Dari berbagai program dan atau proyek pemberdayaan masyarakat di bidang ekonomi, apakah itu program Inpres Desa Tertinggal (IDT), proyek Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Proyek Pengembangan Kecamatan (PPK), Proyek Pengembangan Kawasan Desa-kota Terpadu (PARUL), Pengembangan Ekonomi Masyarakat Lokal (PEML/LED) dan Program Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE), secara umum memiliki kemiripan dimensi pendekatan, seperti misalnya: (1) bantuan modal bergulir; (2) bantuan pembangunan prasarana; (3) pengembangan kelembagaan lokal; (4) penguatan dan pembangunan kemitraan usaha; dan (5) fasilitasi dari pendamping eksitu.

#### **1. Bantuan Modal**

Salah satu aspek permasalahan yang dihadapi masyarakat tuna daya adalah permodalan. Lambannya akumulasi kapital di kalangan pengusaha mikro, kecil, dan menengah, merupakan salah satu penyebab lambannya laju perkembangan usaha dan rendahnya surplus usaha di sektor usaha mikro, kecil dan menengah. Faktor modal juga menjadi salah satu sebab tidak munculnya usaha-usaha baru di luar sektor ekstraktif. Oleh sebab itu tidak salah, kalau dalam pemberdayaan masyarakat di bidang ekonomi, pemecahan dalam aspek modal ini penting dan memang harus dilakukan.

Ada dua hal yang perlu kita cermati bersama. **Pertama**, bahwa lemahnya ekonomi masyarakat tunadaya ini bukan hanya terjadi pada masyarakat yang memiliki usaha mikro, kecil, dan menengah, tetapi juga masyarakat yang tidak memiliki faktor produksi, atau masyarakat yang pendapatannya hanya dari upah/gaji. Karena tidak mungkin semua anggota masyarakat tunadaya dapat dan memiliki talenta untuk dijadikan pengusaha, maka bantuan modal tidak akan dapat menjawab permasalahan yang dihadapi masyarakat pekerja. Dalam praktik pemberdayaan ekonomi masyarakat, tampaknya pemberdayaan untuk masyarakat pekerja ini perlu dipikirkan bersama.

**Kedua**, yang perlu dicermati dalam usaha pemberdayaan masyarakat di bidang ekonomi melalui aspek permodalan ini adalah: (1) bagaimana pemberian bantuan modal ini tidak menimbulkan ketergantungan masyarakat; (2) bagaimana pemecahan aspek modal ini dilakukan melalui penciptaan sistem yang kondusif baru usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah untuk mendapatkan akses di lembaga keuangan; (3) bagaimana skema penggunaan atau kebijakan pengalokasian modal ini tidak terjebak pada perekonomian subsisten atau ekonomi *kere*. Tiga hal ini penting untuk dipecahkan bersama. Inti pemberdayaan adalah kemandirian masyarakat. Pemberian hibah modal kepada masyarakat, selain kurang mendidik masyarakat untuk bertanggungjawab kepada dirinya sendiri, juga akan dapat mendistorsi pasar uang. Oleh sebab itu, cara yang cukup elegan dalam memfasilitasi pemecahan masalah permodalan untuk usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah, adalah dengan menjamin kredit mereka di lembaga keuangan yang ada, dan atau memberi subsidi bunga atas pinjaman mereka di lembaga keuangan. Cara ini selain mendidik mereka untuk bertanggung jawab terhadap pengembalian kredit, juga dapat menjadi wahana bagi mereka untuk terbiasa bekerjasama dengan lembaga keuangan yang ada, serta membuktikan kepada lembaga keuangan bahwa tidak ada alasan untuk diskriminatif dalam pemberian pinjaman.

Sistem atau kebijakan yang kondusif untuk memperluas akses usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah ke lembaga keuangan, sebenarnya sudah cukup banyak, seperti Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit Kepada Koperasi (KKOP), Kredit Modal Kerja Pengembangan Bank Perkreditan Rakyat (KMK-BPR), Kredit Kepada Koperasi Primer untuk Anggota (KKPA), Kredit Trans Kawasan Timur (KKPA PIR Trans KRI), KKPA- Bagi Hasil, Kredit Pengusaha Kecil dan Mikro (KPKM), Kredit Modal Kerja Usaha Kecil dan Menengah (KMK-UKM), dan masih banyak lagi lainnya. *Affirmative action* untuk masyarakat dalam pengembangan ekonomi, melalui mekanisme pasar ini jauh lebih baik, bila dibanding dengan pemberian dana bergulir. Ini relevan dengan tujuan pemberdayaan ekonomi rakyat yang akan menjadikan ekonomi rakyat sebagai ekonomi yang tangguh, mandiri, berdaya saing, dan modern.

## **2. Bantuan Pembangunan Prasarana**

Usaha mendorong produktivitas dan mendorong tumbuhnya usaha, tidak akan memiliki arti penting bagi masyarakat, kalau hasil produksinya tidak dapat dipasarkan, atau walaupun dapat dijual tetapi dengan harga yang amat rendah. Oleh sebab, itu komponen penting dalam usaha pemberdayaan masyarakat di bidang ekonomi adalah pembangunan prasarana produksi dan pemasaran. Tersedianya prasarana pemasaran dan atau transportasi dari lokasi produksi ke pasar, akan mengurangi rantai pemasaran dan pada akhirnya akan meningkatkan penerimaan petani dan pengusaha mikro, pengusaha kecil, dan pengusaha menengah. Artinya, dari sisi pemberdayaan ekonomi, maka proyek pembangunan prasarana pendukung desa tertinggal, memang strategis.

### **3. Bantuan Pendampingan**

Pendampingan masyarakat tunadaya memang perlu dan penting. Tugas utama pendamping ini adalah memfasilitasi proses belajar atau refleksi dan menjadi mediator untuk penguatan kemitraan baik antara usaha mikro, usaha kecil, maupun usaha menengah dengan usaha besar. Yang perlu dipikirkan bersama adalah mengenai siapa yang paling efektif menjadi pendamping masyarakat. Pengalaman empirik dari pelaksanaan IDT, P3DT, dan PPK, dengan adanya pendamping eksitu, ternyata menyebabkan biaya transaksi bantuan modal menjadi sangat mahal. Selain itu, pendamping eksitu yang diberi upah, ternyata juga masih membutuhkan biaya pelatihan yang tidak kecil. Oleh sebab itu, untuk menjamin keberlanjutan pendampingan, sudah saatnya untuk dipikirkan pendamping insitu, bukan pendamping eksitu yang sifatnya sementara. Sebab proses pemberdayaan bukan proses satu dua tahun, tetapi proses puluhan tahun.

### **4. Penguatan Kelembagaan**

Pemberdayaan ekonomi pada masyarakat lemah, pada mulanya dilakukan melalui pendekatan individual. Pendekatan individual ini tidak memberikan hasil yang memuaskan, oleh sebab itu, semenjak tahun 80-an, pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan kelompok. Alasannya adalah, akumulasi kapital akan sulit dicapai di kalangan orang miskin, oleh sebab itu akumulasi kapital harus dilakukan bersama-sama dalam wadah kelompok atau usaha bersama. Demikian pula dengan masalah distribusi, orang miskin mustahil dapat mengendalikan distribusi hasil produksi dan input produksi, secara individual. Melalui kelompok, mereka dapat membangun kekuatan untuk ikut menentukan distribusi.

Dalam beberapa hal logika ini benar, tetapi tidak benar untuk hal yang lain. Pengalaman empiris telah membuktikan hal ini. Pendekatan kelompok memang efektif untuk wahana belajar dan wahana refleksi. Tetapi pendekatan kelompok jarang berhasil. Pada tahun 80-an ada NGO besar di Jakarta yang pernah memiliki dampingan kelompok usaha ekonomi sampai lebih dari dua ribu kelompok usaha bersama. Ketika kelompok tersebut didampingi oleh fasilitator dan diberi bantuan modal bergulir, aktivitas ekonomi melalui kelompok berjalan cukup baik. Tetapi ketika ditinggalkan pendampingnya dan tidak ada lagi bantuan modal, maka kelompok-kelompok ini akhirnya bubar.

Dengan demikian, pengertian pengembangan kelembagaan ekonomi, perlu didefinisikan kembali. Kalau pendekatan kelompok dimaksudkan untuk tujuan akumulasi modal atau membangun kelembagaan keuangan tersendiri, maka itu tidak mudah untuk mencapainya. Yang paling realistis adalah bila pengelompokan atau pengorganisasian ekonomi diarahkan pada kemudahan untuk memperoleh akses modal ke lembaga keuangan yang telah ada, dan untuk membangun skala usaha yang ekonomis.

Aspek kelembagaan yang lain adalah dalam hal kemitraan antar skala usaha dan jenis usaha, pasar barang, dan pasar input produksi. Ketiga aspek kelembagaan ini penting untuk ditangani dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat.

## **5. Penguatan Kemitraan Usaha**

Penguatan ekonomi rakyat atau pemberdayaan masyarakat dalam ekonomi, tidak berarti mengalienasi pengusaha besar atau kelompok ekonomi kuat. Karena pemberdayaan memang bukan menegasikan yang lain, tetapi *give power to everybody*. Pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi adalah penguatan bersama, dimana yang besar hanya akan berkembang kalau ada yang kecil dan menengah, dan yang kecil akan berkembang kalau ada yang besar dan menengah.

Daya saing yang tinggi hanya ada jika ada keterkaitan antara yang besar dengan yang menengah dan kecil. Sebab hanya dengan keterkaitan produksi yang adil, efisiensi akan terbangun. Oleh sebab itu, melalui kemitraan dalam bidang permodalan, kemitraan dalam proses produksi, kemitraan dalam distribusi, masing-masing pihak akan diberdayakan.

### **D. Efektivitas dan Efisiensi Program Pemberdayaan**

Kita patut bergembira, karena dalam 5 tahun terakhir ini banyak sekali program pemberdayaan yang dilaksanakan oleh banyak pihak, mulai dari pihak pemerintah, pihak swasta, maupun pihak lembaga swadaya masyarakat (LSM). Ini indikasi, bahwa pemberdayaan sebagai paradigma baru pembangunan, telah menjadi komitmen dari semua komponen bangsa. Untuk efektivitas dan efisiensi, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian kita bersama. Beberapa hal dimaksud antara lain: (1) perlu ada kesamaan paham mengenai konsep pemberdayaan, sebab pada akhir-akhir ini berbagai program/proyek pembangunan diberi label pemberdayaan, walaupun sebenarnya justru mengingkari makna pemberdayaan; dan (2) perlu ada koordinasi antarlembaga dan bahkan dalam lembaga dalam gerakan pemberdayaan ini, sebab ditengarai ada banyak kegiatan/proyek yang saling tumpang tindih dan mirip satu sama lain dengan nama yang berbeda.

#### **1. Penguasaan Faktor Produksi**

Dari banyak program pemberdayaan yang selama ini telah dilakukan, hampir tidak ada yang mencoba memasuki aspek yang cukup fundamental, yaitu aspek penguasaan faktor-faktor produksi oleh rakyat. Kalaupun ada umumnya pada faktor produksi modal. Untuk faktor produksi lahan (lahan pertanian, pertambangan, perikanan, kehutanan) masih belum disentuh. Kelangkaan atau ketidakberanian menyentuh aspek ini, barangkali disebabkan kandungan politik yang cukup tinggi. Apapun alasannya, aspek ini perlu mendapat perhatian dalam kerangka pemberdayaan ekonomi rakyat. Sebab pada dasarnya penguatan ekonomi rakyat adalah penguatan pemilikan (spesifikasi hak) atas faktor-faktor produksi. Tanpa memasuki aspek ini, maka pemberdayaan ekonomi rakyat, hanya akan menyentuh permukaannya saja.

## **2. Distorsi konsep**

Distorsi konsep dalam implementasi dan kebijakan adalah hal yang umum terjadi. Demikian juga dalam program pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi. Dilihat dari segi konsep umum, pemberdayaan masyarakat dalam bidang ekonomi cukup jelas dan logik. Tetapi ketika diimplementasikan, terjadi pendangkalan yang luar biasa. Ini terjadi karena beberapa hal, antara lain: (1) konsepnya sendiri masih bersifat umum, sehingga dipahami beragam oleh pelaksana atau penyusun program; dan (2) kendala administrasi, dimana setiap proyek harus dapat dipertanggungjawabkan secara administrasi, sedang dalam program pemberdayaan kadang-kadang sulit didamaikan dengan persyaratan administrasi yang sudah baku. Oleh sebab itu, yang paling aman adalah, desain proyek harus menyesuaikan administrasi, bukan sebaliknya. Pemberdayaan masyarakat tanpa didukung dengan perubahan administrasi pembangunan, akan mengalami kesulitan untuk dilaksanakan.

## **3. Penguatan SDM**

Hampir pada setiap program pemberdayaan, aspek pengembangan sumberdaya manusia dijadikan salah satu komponennya. Tetapi juga hampir disemua program pemberdayaan, aspek pengembangan sumberdaya manusia ini hanya dilakukan ala kadarnya. Tidak ada usaha sistematis dan rencana strategis untuk pengembangan sumberdaya manusia dalam rangka pengembangan ekonomi rakyat. Oleh sebab itu, pengembangan sumberdaya manusia dalam rangka pemberdayaan ekonomi rakyat, harus mendapat penanganan yang serius. Sebab sumberdaya manusia adalah unsur paling fundamental dalam penguatan ekonomi rakyat.

## **4. Spesifik lokasi dan permasalahan**

Karena permasalahan yang dihadapi masyarakat tunadaya bersifat spesifik, baik dari aspek lokasi maupun dari aspek permasalahan, maka tidak mungkin didesain program pemberdayaan yang bersifat generik. Realitanya, hampir semua program pemberdayaan ekonomi rakyat, didesain generik. Kesalahan yang paling fatal, yang selama ini dilakukan adalah, adanya anggapan bahwa permasalahan mendasar masyarakat tunadaya adalah permasalahan modal, oleh sebab itu setiap program pemberdayaan selalu ada komponen bantuan modal bergulir. Padahal anggapan itu tidak selalu benar. Akibatnya, banyak program-program pemberdayaan ekonomi rakyat yang hasilnya tidak menyentuh permasalahan pokoknya.