

## **Pemberdayaan Masyarakat Miskin: Pendekatan Modal Manusia**

(Studi Layanan Publik tentang Pemberdayaan Masyarakat Miskin yang  
Diselenggarakan oleh BPM-KB dan Posko 100 di Kota Surabaya)

Oleh

**Rulam Ahmadi**

Email: [rulam\\_ahmadi@yahoo.com](mailto:rulam_ahmadi@yahoo.com)

**Alumni Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pasca Sarjana  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya**

### **ABSTRACT**

*Poverty is one of development problems in developed and developing country like Indonesia. Poverty is complex problem that impacts negatively toward many aspects of people themselves, society and nation. Therefore, government has main duty to solve poverty problem comprehensively and holistically. Poverty occurs in Indonesia both in urban and rural area especially in Surabaya. There are many program of poverty alleviation that have been implemented or being implemented by government and community. One of poverty alleviation programs in Surabaya is poor people empowerment which it has been implemented by Community Empowerment Board-Family Planning and Posko 100. Those programs emphasize on firstly human capital development which is harmonized with other empowerments and participatory development (partnership). Poor people empowerment in Surabaya that has been implemented by Community Empowerment Board-Family Planning and Posko 100 is one way of public service namely providing training service, providing facilities, and developing partnership. Theoretically, public service relates to main ideas of Denhardt and Denhardt (2000) about new public service, human capital approach relates to concept of Theodore W. Schultz (Fagerlind and Saha, 1983) and Gary S. Becker (Seo, 2005; Lauri, 2004), and non-formal training relates to Philip H. Combs and Manzoor Ahmed (1973). Empowerment dimensions relate to concepts of Rappaport (Suharto, 2007:59; Nawawi, 2007:176), and concept of the World Bank (Narayan, 2002). The purposes of the study are to identify (1) the process of poor people empowerment, (2) participation of private sector, society, and trainee in poor people empowerment program, (3) the roles of government in empowering poor people, (4) the result of poor people empowerment, and (5) models of poor people empowerment that have been implemented by Community Empowerment Board-Family Planning and Posko 100 in Surabaya.*

**Keywords:** *Public Service, Poverty, Empowerment, Human Capital, Participation, Community Empowerment Board-Family Planning (BPM-KB) and Posko 100*

### **Pendahuluan**

Kemiskinan merupakan salah satu masalah besar di dunia. Sebagaimana dikemukakan oleh Buwai (2004:3) bahwa kemiskinan merupakan salah satu masalah yang paling serius di

dunia. Kemiskinan merupakan masalah utama masyarakat modern dan merupakan tantangan paling besar di dunia. Oleh sebab itu kemiskinan menjadi salah satu prioritas yang penting bagi seluruh lembaga utama yang memperhatikan pembangunan manusia (Seufert-Barr,

1994; Kanbur et al.: 2001:v; Steele, 2002:42). Para kepala pemerintahan mengadopsi *United Nations Millennium Declaration* yang mende-sak berbagai negara untuk bekerja ke arah tujuan pembangunan yang detil yang menca-kup pengurangan kemiskinan dan pemban-gunan manusia (Ahmed, 2002:151). Pengu-rangan kemiskinan dan pembangunan manusia menjadi sentral dari segala upaya pemban-gunan karena pada dasarnya pembangunan memang untuk manusia.

Pengurangan kemiskinan menjadi tujuan sentral pembangunan yang menunjukkan kebutuhan pemahaman yang baik terhadap bagaimana kebijakan-kebijakan berpengaruh terhadap kaum miskin (Coudouel et all, 2006:1). Kemiskinan menjadi salah satu tema utama setiap pertemuan mengenai pemban-gunan karena pengurangan kemiskinan itu merupakan jantung pembangunan (World Bank, 2004:9). Kemiskinan menjadi persoalan utama dalam pembangunan karena dampaknya yang meluas bukan hanya pada diri penduduk miskin itu sendiri, tetapi juga pada masyarakat umum. Sebagaimana dikatakan Attali (1999: 69) tantangan pembangunan ke depan adalah bagaimana mengurangi kemiskinan karena pada milenium mendatang penduduk miskin akan menjadi pihak-pihak yang kalah.

Kemiskinan harus dipecahkan secara holis-tik dan sistematis karena kemiskinan mempu-nyai dampak negatif yang bersifat menyebar terhadap tatanan kemasyarakatan secara menyeluruh baik pada diri mereka sendiri, masyarakat, bangsa dan negara (McKee (1981: 227; Suharto, 2005:142-143). Kemiskinan mengakibatkan terganggunya roda pemban-gunan nasional seperti dikatakan Kartasasmita (1995:13) bahwa kemiskinan perlu ditangani secara menyeluruh, seksama dan bertahap agar tidak menjurus pada kecemburuan dan gejolak sosial. Kemiskinan harus dipecahkan secara serius karena menyangkut martabat manusia (Rusyanto, 1987: 21; Sumartana, 1995:260).

Kemiskinan merupakan tanggung jawab utama pemerintah. Dalam Undang-Undang RI No. 25 Tahun 2009 tentang Layanan Publik dikatakan negara berkewajiban melayani se-tiap warga negara dan penduduk untuk me-

enuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Repu-blik Indonesia Tahun 1945. Layanan pemerin-tah sangat menentukan upaya pemberdayaan masyarakat miskin guna pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Pemerintah telah melakukan berbagai upa-ya yang diorientasikan untuk mencapai kema-juan masyarakat. Usaha pembangunan di Indonesia terus mengarah pada kemajuan, namun pengentasan kemiskinan tetap merupa-kan salah satu masalah yang paling mendesak di Indonesia (World Bank, 2006:ix). Kemis-kinan merupakan problem utama negeri ini. Kenyataan yang sungguh ironis. Negeri yang kaya berbagai sumber ekonomi ternyata tidak mampu menjadikan sumber dan potensi eko-nominya untuk mensejahterakan masyarakat (Syam, 2008:240). Masalah ini ditegaskan dalam Peraturan Presiden RI Nomor 13 Tahun 2009 bahwa kemiskinan merupakan permasa-lahan bangsa yang paling mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematis, terpadu dan men-yeluruh.

Undang-Undang Dasar 1945 beserta aman-demennya mengakui hak-hak dasar warga negara termasuk pendidikan dasar dan peker-jaan dengan upah layak. Setiap warga negara memiliki hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif dan diperlakukan adil (Tulung, 2008:2). Wiswalujo (2008:v) mengatakan kemiskinan sudah sejak lama menjadi masalah bangsa Indonesia, dan hingga sekarang masih belum menunjukkan tanda-tanda menghilang. Angka statistik terus saja memberikan infor-masi masih banyaknya jumlah penduduk miskin. Hal ini dapat dipahami dari angka kemiskinan paling tidak mulai tahun 2007 sampai 2009 sebagaimana dilaporkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS).

Jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan) di Indo-nesia pada Maret 2008 sebesar 34,96 juta orang (15,42 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2007 berjumlah 37,17 juta orang (16,58 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 2,21 juta orang (BPS, 2008:1). Jumlah penduduk miskin (pen-

duduk yang berada di bawah Garis Kemiskinan di Indonesia) Maret 2009 sebesar 32,53 juta (14,15 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin Maret 2008 yang berjumlah 34,96 juta (15,42 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 2,43 juta (BPS, 2009:1). Angka kemiskinan di Jawa Timur tahun 2009 mengalami penurunan dibandingkan tahun 2008. Laporan BPS menyatakan jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan) di Jawa Timur Maret 2009 sebesar 6,02 juta (16,68 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin Maret 2008 yang berjumlah 6,651 juta (18,51 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 628,69 ribu jiwa (BPS Propinsi Jawa Timur, 2009:1). Angka kemiskinan ini masih tinggi dan memerlukan pemecahan yang lebih strategis lagi sehingga angka kemiskinan dapat turun secara bertahap.

Kemiskinan yang dihadapi dan harus ditanggulangi bersama merupakan masalah pembangunan bersifat multidimensional (Friedmann, 1992:66; Ross-Larson et al., 1996:16) yang tidak saja melibatkan faktor ekonomi, tetapi juga sosial, budaya dan politik (Dewanta, dkk., 1995:29). Kemiskinan merupakan masalah multi dimensi maka pemecahannya juga harus bersifat multi dimensional (pendidikan, ekonomi, kebijakan, sosial-budaya, dan proteksi). Dimensi pendidikan paling utama karena menjadi alat penting untuk membangun modal manusia. Pemberdayaan masyarakat miskin dengan pendekatan modal manusia merupakan alternatif efektif karena manusia merupakan objek, sekaligus objek pembangunan. Ini menuntut adanya kebijakan publik yang memihak kaum miskin (*pro-poor*).

Kebijakan pelayanan publik untuk mengatasi kemiskinan dan kesenjangan bukan hal baru di Indonesia ini. Masalah itu telah menjadi topik pembicaraan dan fokus kebijakan pemerintah kolonial Belanda, yang dikenal politik etis (Dewanta dkk., 1995:17; Soedjito, 1986:124). Cukup lama Indonesia berjuang melawan kemiskinan, namun hingga sekarang usaha itu tidak berkelanjutan dan masih banyak rakyat Indonesia masih terkurung dalam kemiskinan.

Banyak program pengentasan kemiskinan

dilakukan pemerintah, namun belum berhasil, seperti: Inpres Desa Tertinggal (IDT), Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra), dan Kredit Keluarga Sejahtera (Kukesra), Bantuan Langsung Tunai (BLT), dan sebagainya (Remi & Tjiptoherijanto, 2002:1-2). Pendekatan pemberdayaan masyarakat selama ini telah diupayakan melalui berbagai pembangunan sektoral maupun regional. Namun karena dilakukan secara parsial dan tidak berkelanjutan, efektivitasnya terutama untuk penanggulangan kemiskinan dipandang masih belum optimal (Perpres No. 13 Tahun 2009).

Kegagalan program pengentasan kemiskinan dipersepsikan secara beragam. Kegagalan yang berasal dari pemerintah karena pemerintah tidak sungguh-sungguh dan jujur dalam mengentaskan kemiskinan. Sandefur et.al (1998:25) menegaskan beberapa orang memberikan interpretasi pemerintah tidak berhasil mengurangi kemiskinan secara permanen. Sementara yang lain melihat pemerintah tidak berbuat cukup untuk mengurangi kemiskinan. Pada sisi warga miskin terutama karena faktor kemampuan dan motivasi yang rendah, sehingga tidak mampu memproduksi apapun untuk keluar dari kemiskinan.

Pemberdayaan masyarakat miskin dengan pendekatan modal manusia merupakan alternatif efektif karena mengedepankan pembangunan kapasitas manusia dan diimbangi dengan pengembangan dimensi-dimensi pemberdayaan yang terkait dengan kemiskinan. Sementara yang dilakukan pemerintah umumnya menggunakan pendekatan ekonomi. Ada kesan kuat bahwa di mata pemerintah masalah kemiskinan hanya dipahami sebagai sebuah persoalan kekurangan pendapatan. Sangat kelihatan di berbagai program yang dilaksanakan pemerintah umumnya hanya berusaha memberikan bantuan di bidang permodalan, memberikan subsidi, dan semacamnya (Suyanto & Karnaji, 2001:29). Sudah saatnya pemerintah melakukan perubahan pendekatan yang lebih bersifat holistik dan sistematis.

Dewanta (1995:33-34) mengatakan pemberdayaan bertujuan menekan perasaan ketidakberdayaan masyarakat miskin bila dihadapan dengan struktur sosial-politis. Pemberdayaan masyarakat miskin berdasarkan

konsep-konsep pemberdayaan intinya pemberdayaan masyarakat bermakna peningkatan aset dan kapasitas manusia dalam arti luas sehingga masyarakat berkemampuan menentukan pilihan dan bertindak sesuai dengan pilihan mereka dalam rangka memecahkan masalah hidupnya (Narayan, 2002:10-11; Kartasasmita, 1995b:18). Prioritas utama pemberdayaan masyarakat miskin adalah pengetahuan, keterampilan, dan motivasi (modal manusia).

Preece & Singh (2003:6) menyatakan pendidikan merupakan ramuan utama dalam pengurangan kemiskinan. Dengan pendidikan itu masyarakat miskin menjadi produktif yang mengantarkan pada perolehan dan peningkatan pendapatan. Menurut Bank Dunia pendidikan menjadi sentral bagi pembangunan dan sebuah kunci mencapai tujuan Pembangunan Milenium yang menempatkan pendidikan dasar dalam tujuan pengurangan kemiskinan untuk tindakan yang disepakati bersama selama beberapa tahun mendatang (Govindo, 2008:2). Pendidikan merupakan alat paling efektif untuk meningkatkan kapasitas masyarakat miskin (modal manusia), yang memungkinkan mereka mampu mengkreasi dunia secara produktif, mandiri, dan berkelanjutan.

## Tinjauan Pustaka

### 1. Konsep Dasar Pembangunan

Ada beberapa istilah yang semakna dengan pembangunan, misalnya perubahan sosial, pertumbuhan, kemajuan evolusi (*evolution progress*), kemajuan (*advancement*) dan modernisasi (Faderlind, 1989:4; Fakih, 2008:13). Moeljarto (1987:xi) mengartikan pembangunan sebagai proses perubahan sosial menuju ke tataran kehidupan masyarakat yang lebih baik. Peradaban manusia tidak akan mencapai wujudnya yang sekarang, apabila tidak terjadi proses perubahan sosial yang terus-menerus, meskipun dengan intensitas yang bervariasi, pada masa yang lalu. Konsep senada juga dikemukakan oleh Katz dan Seers dalam Moeljarto (1987:3), Soedjatmoko dalam Tjokroamidjojo dkk. (1988:1), Budiman (1995:1), McMichael (1996:15), Fletcher dalam Fagerlind (1989:4-5), dan Siagian (2007:4-5). Tentu masih banyak konsep lain dari para

ahli yang berbeda yang intinya akan bermuara pada perubahan situasi dan kondisi masyarakat menjadi lebih baik.

Tujuan pembangunan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Seperti dikemukakan oleh Kindervatter (1979:40) tujuan pembangunan adalah untuk menaikkan tingkat kehidupan masyarakat untuk memberikan semua manusia kesempatan untuk mengembangkan potensi-potensi mereka. Dalam *Human Development Report 2003* (Gresser & Ross-Larson, 2003:27) dikatakan bahwa tujuan pembangunan adalah untuk memperbaiki kehidupan rakyat dengan memperluas pilihan-pilihan mereka, kebebasan dan harga diri. Selanjutnya, *UN Millennium Summit 2000* menghasilkan kesepakatan tentang *Millennium Development Goals* (MDGs) menjadi delapan tujuan pembangunan. Tujuan yang pertama adalah menghapus kemiskinan ekstrim dan kelaparan (Bonfiglioli, 2003:23). Di Indonesia meletakkan tujuan pembangunan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal ini telah dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian Korten & Sjahrir (1988:318) menegaskan masyarakat adil makmur dan konsep keadilan sosial ekonomi merupakan aspek normatif yang kuat dan menghinggapi para pemikir politik dan ekonomi Indonesia dari sejak sebelum kemerdekaan.

### 2. Paradigma Pembangunan Manusia

Menurut Haq dalam Tropp (2004:121) paradigma pembangunan manusia mempertimbangkan pemberdayaan penuh seluruh rakyat, untuk memungkinkan mereka menggunakan pilihan-pilihannya secara suka rela. Konsep pemberdayaan berhubungan erat dengan gagasan paradigma pembangunan manusia, yang mencakup semua pilihan – sosio-kultural, ekonomi, dan politik.

Pembangunan yang berpusat pada rakyat sejalan dengan pemikiran Friedmann dengan istilahnya pembangunan alternatif (*alternative development*). Friedmann (1992:37) mengatakan pembangunan alternatif berarti memperbaiki kondisi-kondisi kehidupan dan penghidupan untuk mayoritas yang tersisihkan (kaum miskin), apakah pada skala global, nasional atau lokal. Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja

(1988:44) menegaskan bahwa meningkatkan sumber daya manusia dipandang sebagai kunci bagi pembangunan yang dapat menjamin kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial. Sebab itu investasi harus diarahkan bukan saja untuk meningkatkan “*physical capital stock*” tetapi juga “*human capital stock*” dengan mengambil prioritas kepada usaha peningkatan mutu pendidikan.

Pembangunan manusia menjadi alternatif pembangunan sekarang dan di masa mendatang, yang meletakkan peningkatan modal manusia sebagai modal utamanya. Hal ini karena manusia sebagai objek dan sekaligus subjek pembangunan.

### 3. Konsep dan Prinsip Pemberdayaan

Stern menjelaskan beberapa dekade keberhasilan pembangunan dan pemikiran pembangunan, pemberdayaan rakyat dan penciptaan suasana investasi yang baik sekarang telah muncul sebagai dua pilar dasar dan saling memperkuat dari suatu strategi pembangunan yang berpihak pada kaum miskin dan pengurangan kemiskinan yang berkelanjutan (Tropp, 2004:120). Haq menegaskan hal ini konsisten dengan paradigma pembangunan, yang mempertimbangkan pemberdayaan penuh rakyat sebagai salah satu empat pilarnya, yang lain keadilan, keberkelanjutan dan produktivitas (Tropp, 2004:120). Sebagai suatu konsep yang komprehensif, pemberdayaan merupakan unsur intrinsik pengurangan kemiskinan dan alat untuk mengurangi kemiskinan.

Pemberdayaan merupakan suatu konstruk yang dipakai bersama-sama oleh banyak disiplin atau kawasan: pembangunan masyarakat, psikologi, pendidikan, ekonomi, dan studi-studi gerakan dan organisasi sosial (Page & Czuba, 1999). Pemberdayaan itu bisa berbeda antara satu daerah dan daerah lain, antara seseorang dengan orang lain. Menurut Gergis (1999:6) pemberdayaan itu tampak memaknakan sesuatu yang berbeda untuk orang-orang yang berbeda. Dari pernyataan-pernyataan di atas memberikan pemahaman bahwa konsep pemberdayaan itu sangat beragam dan kontekstual. Masing-masing individu atau organisasi memiliki konsep pemberdayaan masing-

masing sesuai dengan sudut pandang atau latar proyek yang mereka lakukan.

*The Empowerment Team* mendefinisikan pemberdayaan sebagai peningkatan kapasitas individu-individu atau kelompok untuk membuat pilihan-pilihan dan mentransformasikan pilihan-pilihan tersebut ke dalam tindakan dan hasil (*outcome*) yang diinginkan (Alsop, 2004: 4). Pemberdayaan dikonsepsikan sebagai membantu masyarakat melepaskan energi kreatif dan produktif mereka untuk mencapai pertumbuhan yang berkelanjutan dan perbaikan dalam standar kehidupan mereka secara terus-menerus (Gergis, 1999:6-7). Pranaka (1996: 56-57; Nawawi, 2009b:141) menjelaskan konsep pemberdayaan pada awalnya merupakan gagasan menempatkan manusia sebagai subjek didunianya, karena itu wajar apabila konsep ini merupakan kecenderungan ganda, yaitu: (1) Pemberdayaan menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat, organisasi atau individu agar menjadi lebih berdaya atau disebut kecenderungan primer dari makna pemberdayaan; (2) Kecenderungan sekunder, menekankan pada proses menstimulasi mendorong dan memotivasi individu agar mempunyai kemampuan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya.

### 4. Model Kerangka Pemberdayaan

Menurut Mustapadijaya dalam Nawawi (2007:26) model merupakan simplikasi realitas menurut struktur saling hubungan antar variabel (kausal dan/atau fungsional) yang dibangun atas dasar teori tertentu dengan maksud tertentu yang memungkinkan prediksi perubahan ataupun pengembangan suatu strategi dan langkah-langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kata model tidak berdiri sendiri melainkan memerlukan objek tertentu sehingga bermakna konkret. Kata model dapat digunakan untuk banyak dimensi teori, kebijakan dan/atau praktek pembangunan, bahkan dalam setiap aspek kehidupan manusia. Severing dan Tankard dalam Sudiran (2008:33) mengatakan kita menyadari atau tidak kita memakai model setiap waktu kita mencoba mensistematiskan buah pikiran,

membayangkan yang lalu, sekarang dan yang akan datang.

Penelitian ini model didefinisikan sebagai penyederhanaan dari suatu objek, realitas, atau peristiwa dengan struktur dan tata kaitan antar berbagai dimensi atau komponen yang terdapat di dalamnya dalam rangka memperoleh pemahaman yang ringkas dan jelas tentang pemberdayaan masyarakat miskin di Kota Surabaya melalui pendekatan modal manusia.

## 5. Konsep Kemiskinan

Kemiskinan adalah syarat nilai (*valueladen*) dan dipengaruhi secara kultural (Aaberge & Mogstad, 2007:3). Menurut Chambers dalam Suharto (2005:142) konsep kemiskinan masih didominasi oleh perspektif tunggal, yakni “kemiskinan pendapatan”. Sahdan (2005) menegaskan ketika orang berbicara tentang kemiskinan, yang dimaksud adalah kemiskinan material. Seseorang masuk dalam kategori miskin apabila tidak mampu memenuhi standar minimum kebutuhan pokok untuk dapat hidup secara layak.

Ada dua teori besar (*grand theory*) mengenai kemiskinan: yakni paradigma *neo-liberal* dan demokrasi-sosial (Nawawi, 2007: 159; Suharto, 2005:140). Dalam teori *neo-liberal*, dijelaskan bahwa komponen penting dari sebuah masyarakat adalah kebebasan individu. Para pendukung *neo-liberal* berargumentasi bahwa kemiskinan merupakan persoalan individual yang disebabkan oleh kelemahan-kelemahan dan/atau pilihan individu yang bersangkutan. Teori demokrasi-sosial memandang kemiskinan bukanlah persoalan individual, melainkan struktural. Kemiskinan disebabkan adanya ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses-akses kelompok masyarakat tertentu terhadap berbagai sumber kemasyarakatan (Nawawi, 2007:159; Suharto, 2005:140). Kedua teori kemiskinan tersebut sekarang sudah mulai ditinggalkan karena tidak menggambarkan realitas sosial yang berkembang dan kemiskinan pada dasarnya bersentuhan dengan berbagai aspek kehidupan manusia.

Friedmann (1992:89) mengatakan garis kemiskinan adalah tingkat konsumsi rumah tangga minimum yang dapat diterima secara

sosial. Menurut Krogstrup (2000:3) garis kemiskinan didefinisikan dalam istilah-istilah pendapatan atau konsumsi per kapita, dan mereka yang berada di bawah garis ini diklasifikasikan sebagai penduduk miskin. Konsep ini masih menekankan pada kemiskinan dalam konteks ekonomi. Ukuran Garis Kemiskinan Nasional adalah jumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk makanan setara 2.100 kilo kalori per orang/hari dan untuk memenuhi kebutuhan non-makanan berupa perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan aneka barang/jasa lainnya. Biaya untuk membeli 2.100 kilo kalori/hari disebut sebagai Garis Kemiskinan Makanan, sedangkan biaya untuk membayar kebutuhan minimum non-makanan disebut sebagai Garis Kemiskinan Non-Makanan (BPS, Statistik Indonesia 2002).

## 6. Dimensi dan Indikator Kemiskinan

Paradigma baru tentang kemiskinan memandang kemiskinan lebih dari sekedar terbatasnya pendapatan dan konsumsi, melainkan mencakup ketidakberdayaan, ketidakmampuan bersuara, kerentanan dan ketakutan (World Bank, 2001:v). Ellis dalam Nawawi (2007: 151) mengatakan dimensi kemiskinan menyangkut aspek ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Menurut Ambler (1999:26) kemiskinan bukan hanya mencakup dimensi pendapatan, tetapi juga keamanan dan kerentanan identitas dan integrasi, juga budaya. Krogstrup (2000:3) mengatakan kemiskinan itu ada dua, yakni kemiskinan pendapatan dan kemiskinan non-pendapatan. Indikator-indikator melek huruf, kematian, harapan hidup dan antropometrik digunakan secara luas sebagai indikator-indikator kemiskinan non-pendapatan. Lebih lanjut Krogstrup (2000:4) mengatakan kemiskinan pendapatan dan non-pendapatan mencakup dimensi-dimensi ganda kemiskinan. Friedmann (1992:66) mengatakan bahwa kemiskinan itu bersifat multidimensional dan bukan hanya kekurangan relatif dalam bidang pendapatan. Kemiskinan menyangkut seluruh bidang kehidupan manusia. Pemahaman kemiskinan sebagai persoalan multidimensional harus menjadi inspirasi bagi upaya-upaya pengentasan kemiskinan.

## 7. Modal Manusia dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Modal manusia (*human capital*) merupakan salah satu kapital penting dalam setiap proses pembangunan, khususnya dalam usaha-usaha pengurangan kemiskinan. Bartlett (2004:7) mengemukakan tipe kapital itu ada empat, yaitu: kapital manusia, seperti pengetahuan, keterampilan; kapital sosial, seperti kelompok dan jaringan; kapital alam, seperti tanah dan air; kapital fisik, seperti rumah, jalan dan sanitasi; dan kapital finansial, seperti tabungan, kredit, dan tingkat upah. Konsep ini dapat ditelusuri dalam tulisan-tulisan seperti: Shaffer (2008:200), Lesser (2000:22), dan Seo (2005:12).

Gary S. Becker mengubah modal manusia menjadi sebuah alat untuk menentukan efektivitas tipe-tipe investasi yang berbeda, seperti pelatihan khusus-pekerjaan dan pendidikan umum, serta mengkalkulasi distribusi pengembalian pada investasi seperti antara majikan, pemerintah, dan individu-individu (Seo, 2005: 12). Menurut Gary S. Becker alat utama peningkatan produktivitas manusia itu adalah pendidikan. Ini sejalan dengan pandangan Oxaal (1997:4), Theodore W. Schultz dalam Fagerlind & Saha (1983:18). Menurut Chambers (2007:5) konsep modal manusia menunjukkan manusia adalah terpenting, jika tidak lebih penting, daripada kapital fisik dalam menciptakan kekayaan dan menggerakkan ekonomi secara sukses. Modal manusia dikonsepsikan sebagai produktif secara ekonomis. Modal manusia merupakan suatu jenis persediaan pengetahuan atau seperangkat keterampilan yang diperoleh di sekolah atau di pekerjaan melalui pelatihan dan pengalaman, tetapi manfaatnya meningkatkan nilai karyawan di tempat kerja dan/atau produktivitas suatu perusahaan tempat dia bekerja.

Schultz mendefinisikan teori modal manusia sebagai pengetahuan dan keterampilan yang orang-orang peroleh melalui pendidikan dan pelatihan sebagai sebuah bentuk kapital, dan kapital ini merupakan suatu produk investasi yang disengaja yang menghasilkan keuntungan (Nafukho et al., 2004:11). Menurut Becker analisis modal manusia mulai dengan asumsi bahwa individu-individu menen-

tukan pendidikan mereka, pelatihan, pemeliharaan medis, dan tambahan lainnya pada pengetahuan dan kesehatan dengan mempertimbangkan keuntungan dan biaya (Becker, 1992:43). Pendapat Becker ini lebih luas di mana modal manusia tidak hanya menyangkut pendidikan dan keterampilan, tetapi juga mencakup pula unsur kesehatan, kultural dan lain sebagainya.

## 8. Pendidikan Nonformal, Modal Manusia, dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Modal manusia adalah pengetahuan, keterampilan, dan motivasi yang dimiliki oleh masyarakat miskin sebagai modal untuk keluar dari kemiskinan secara berkelanjutan. Kemampuan itu diperoleh melalui proses pendidikan (pelatihan). Pendidikan adalah alat pemroses perubahan pada diri manusia. Menurut Dahama dan Bhatnagar (1981:3) bahwa perubahan-perubahan sebagai hasil pendidikan itu adalah perubahan pada komponen-komponen perilaku, yaitu ide dan pengetahuan, norma dan keterampilan, nilai dan sikap, pemahaman dan perwujudan. Hasil pendidikan tersebut merupakan modal manusia.

Ada tiga tipe pendidikan, yakni pendidikan formal (sekolah), pendidikan nonformal, dan pendidikan informal. Philip H. Combs dan Manzoor Ahmed adalah salah seorang ahli yang memberikan perhatian sangat serius dan mengkaji secara empiris tentang program pengentasan kemiskinan melalui pendekatan pendidikan nonformal. Mereka memberikan pandangan bahwa pendidikan nonformal cocok dan potensial bagi pemberdayaan masyarakat miskin baik untuk kalangan pemuda maupun orang dewasa, dan untuk masyarakat perkotaan maupun pedesaan. Hal ini bisa dipahami dari sudut kajian konseptual maupun faktual tentang pendidikan nonformal dan kontribusinya pada pembangunan dalam arti luas. Dilihat dari sudut kajian konseptual kecocokan pendidikan nonformal bagi pemberdayaan masyarakat miskin bisa dipahami dari sifat pendidikan nonformal. Combs & Ahmed (1973:233-234) mengatakan ada beberapa karakteristik pendidikan nonformal, yakni: (1) keluwesan (fleksibilitas) untuk disesuaikan dengan kebutuhan khusus setempat,

serta dalam mengubah menyesuaikan kondisi dan kesempatan dalam memilih mata pelajaran serta memilih cara mengajarnya dan dalam mengadakan kombinasi pelajaran teori dan latihan praktis; (2) keleluasan untuk disesuaikan dengan keperluan anak-didik, misalnya dengan mengatur pengajaran sambil yang disesuaikan dengan tugas pada tempat bekerja atau dalam kalangan keluarga, dan dengan menyusun satuan-satuan pelajaran yang tertentu yang boleh dipelajari dan diselesaikan oleh masing-masing siswa dalam jangka masa dan pada waktu yang lebih cocok memungkinkan mereka masuk-keluar berganti-ganti ke dalam proses pengajaran, sesuai dengan kehendak dan kesempatan masing-masing; dan (3) Kemampuan untuk memanfaatkan tenaga ahli, fasilitas dan dukungan masyarakat setempat sementara memupuk rasa turut-memiliki dan turut-mengurus di kalangan masyarakat bersangkutan sehingga antara lain diperoleh kesempatan pendidikan yang lebih mampu bertahan dalam segi ekonominya (Combs & Ahmed, 1973:233-234).

## 9. Layanan Publik dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara (Sinambela dkk., 2008:5). Sinambela dkk. (2008:5) menyatakan pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Dalam UU RI Nomor 25 Tahun 2009 dikemukakan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Layanan publik dalam bentuk pemberdayaan masyarakat miskin berarti layanan pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat miskin sesuai dengan situasi dan kondisi atau kepentingan masyarakat miskin,

sehingga mereka mampu keluar dari kemiskinan secara mandiri dan berkelanjutan.

Pelayanan yang dibutuhkan masyarakat ada dua jenis, yakni jasa (*service*) atau barang (*goods*). Pelayanan publik tidak harus pemerintah yang melakukannya, tetapi bisa jadi dilakukan oleh non-pemerintah, seperti dikatakan oleh Sinambela (2008:14) bahwa pelayanan publik adalah pengadaan barang dan jasa publik, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Konteks penelitian ini adalah tentang pemberdayaan masyarakat miskin yang merupakan bagian dari kajian layanan publik. Layanan publik yang dilaksanakan dalam penelitian ini berupa pemberian layanan pelatihan (pendidikan/ ke-trampilan), pemberian modal, maupun berbagai fasilitas lainnya yang menunjang kelancaran pelaksanaan pemberdayaan masyarakat miskin di kota Surabaya. Oleh karena itu, jenis layanan dalam program pemberdayaan masyarakat miskin mencakup keduanya, yakni jasa dan barang.

Pemberian pelatihan, modal dan/atau fasilitas, dan membangun kerjasama lintas sektoral dalam rangka pemberdayaan masyarakat miskin merupakan salah satu wujud layanan publik yang memiliki nilai keberpihakan (*pro-poor*) asalkan proses dan hasilnya berbasis partisipasi dan kemitraan. Ini sejalan dengan konsep Layanan Publik Baru (*New Public Service*). Konsep baru yang telah melalui tahapan perubahan mulai dari konsep *Old Public Administration*, *New Publik Management*, dan *New Public Service*.

Dalam bukunya yang berjudul *New Public Service: Serving Rather than Steering*, Robert B. Denhardt & Janet Vinzant Denhardt (Nawawi, 2010:34-35 dan Terry, 2000:549) mengatakan ide-ide pokok tentang *New Public Service* sebagai berikut:

- a. Melayani warga negara, bukan pelanggan (*Serve the citizens not customers*). Kepentingan publik adalah hasil daripada dialog tentang nilai-nilai bersama daripada kumpulan kepentingan pribadi individual. Oleh karena itu para pelayan publik tidak hanya merespon tuntutan para “pelanggan” tetapi fokus pada membina hubungan keperca-



- yaan dan kerjasama dengan dan antar warga negara.
- b. Kepentingan publik adalah tujuan, bukan produk (*The public interest is the aim, not the by-product*). Para administrator publik harus berkontribusi untuk membina gagasan kolektif dan bersama tentang kepentingan publik. Tujuannya adalah bukan untuk menemukan solusi cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individual. Lebih dari itu adalah kreasi kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.
  - c. Menilai kewarganegaraan dan layanan publik melebihi kewiraswastaaan (*Value citizenship and public service above entrepreneurship*). Kepentingan publik dikedepankan dengan lebih baik oleh para pelayan publik dan warga negara yang komit untuk membuat kontribusi yang bermanfaat bagi masyarakat daripada manajer pengusaha yang bertindak seolah-olah uang publik adalah milik mereka sendiri.
  - d. Berpikir secara strategis, bertindak secara demokratis (*Think strategically, act democratically*). Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara paling efektif dan bertanggung jawab melalui usaha bersama dan proses kerjasama.
  - e. Akuntabilitas adalah tidaklah mudah (*Accountability isn't simple*). Para pelayan publik harus perhatian pada orang banyak daripada pasar; mereka harus juga mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.
  - f. Melayani daripada mengendalikan (*Serve rather than steers*). Peranan pelayan publik yang semakin meningkat untuk membantu warga negara mengartikulasi dan memenuhi kepentingan-kepentingan bersama mereka daripada mengarah untuk mengawasi atau mengendalikan masyarakat dalam arah-arrah baru.
  - g. Menilai masyarakat, bukan hanya produktivitas (*Value people, not just productivity*). Organisasi publik dan jaringan kerja di mana mereka berpartisipasi lebih mungkin untuk berhasil dalam jangka panjang apa-

bila mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama berbasis pada penghargaan terhadap semua warga negara.

## 10. Peran Pemerintah dalam Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Pemerintah berperan penting dalam setiap usaha pemberdayaan masyarakat miskin, termasuk dalam kebijakan publik, yakni memberikan layanan pada masyarakat miskin. Kewajiban pemerintah atau negara dalam memberikan layanan pada masyarakat (miskin) telah dimuat dalam Undang-Undang RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat UUD 1945. Dalam UUD 1945 dan Amendemennya pada Pasal 34 ayat 1, 2, dan 3 dikemukakan: Pasal 1, fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara; Pasal 2, negara mengembangkan sistem jaminan social bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan; Pasal 3, pemerintah bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Dengan demikian bahwa layanan publik bidang pemberdayaan masyarakat miskin memiliki daya dukung formal, yakni UUD 1945 yang menegaskan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan dalam rangka pemberdayaan masyarakat miskin.

Peran pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat miskin didukung banyak kajian teoritik. Teori atau konsep yang menjelaskan pemerintah memiliki peran menentukan atas keberhasilan usaha-usaha pemberdayaan masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Bagaimana pemerintah memberikan layanan pemberdayaan masyarakat miskin sesuai dengan persoalan dan harapan mereka. Peran pemerintah cukup beragam dan rumit karena masalah kemiskinan bersifat multidimensional. Oleh karena itu kebijakan yang dibuat juga bersifat multidimensional. Godinot (2006:1) mengatakan kemiskinan yang ekstrim mempe-

ngaruhi seluruh aspek kehidupan dan akibatnya kebijakan yang komprehensif dibutuhkan untuk memeranginya.

### **11. Kerangka Pemikiran Konseptual Pemberdayaan Masyarakat Miskin melalui Pendekatan Modal Manusia**

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan kerangka pemikiran konseptual tentang pemberdayaan masyarakat miskin melalui pendekatan modal manusia yang ditunjukkan dengan gambar model. Kemudian diikuti dengan jabaran indikator-indikator untuk setiap sub-dimensi pada masing-masing dimensi pemberdayaan.

Sedangkan partisipasi memiliki sub-dimensi partisipasi swasta, masyarakat, dan partisipasi diri-sendiri (peserta program pemberdayaan masyarakat miskin).

Indikator sub-dimensi pengetahuan dalam modal manusia bahwa masyarakat miskin memperoleh pengetahuan yang cocok untuk bekerja. Indikator sub-dimensi keterampilan dalam modal manusia bahwa masyarakat miskin memperoleh keterampilan yang cocok untuk bekerja. Indikator sub-dimensi motivasi dalam modal manusia bahwa masyarakat miskin memiliki sikap positif dan motivasi yang kuat untuk belajar dan bekerja.

#### **Metode Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di wilayah kota Surabaya sebagai latar (*setting*) atau lokasi penelitian. Latar organisasi atau lembaganya adalah BPM-KB dan Posko 100 dengan program pemberdayaan masyarakat miskin. Alasan pemilihan latar ini adalah: (1) Surabaya merupakan daerah pemerintahan kota metropolitan kedua setelah Jakarta memiliki karakteristik khas yang sangat mencolok, yakni banyaknya penduduk miskin yang hidup diantara penduduk yang serba kecukupan; (2) di Surabaya terdapat program-program pemberdayaan masyarakat miskin yang berhasil baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta; (3) di kota Surabaya terdapat banyak lembaga pendidikan formal maupun nonformal yang potensial bagi pemberdayaan masyarakat miskin, dan (4) di kota Surabaya

terdapat banyak sektor swasta (pengusaha) yang dapat dijadikan mitra kerja dalam pemberdayaan masyarakat miskin.

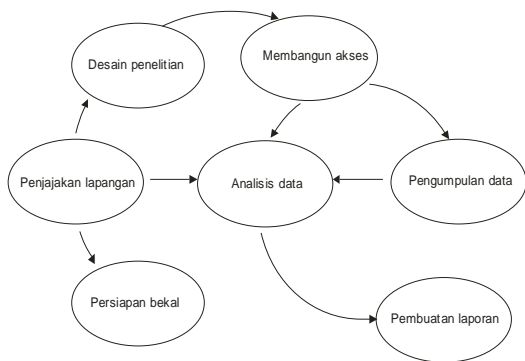
Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan pemahaman dan pengetahuan yang mendalam tentang fenomena pemberdayaan masyarakat miskin melalui pendekatan modal manusia yang dikelola oleh BPM-KB dan Posko 100 di kota Surabaya. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Wolf dan Tymitz (Guba & Lincoln, 1981:78) mengatakan inkuiri naturalistik adalah suatu cara inkuiri yang dimaksudkan untuk memahami aktualitas, realitas sosial, dan persepsi manusia yang ada. Inkuiri naturalistik berusaha menyajikan peristiwa-peristiwa “bagian kehidupan” (*slice-of-life*) yang didokumentasikan melalui bahasa natural dan menyajikan sedekat mungkin bagaimana orang-orang merasakan, apa yang mereka ketahui, apa perhatian/kepedulian, kepercayaan, persepsi dan pemahaman mereka.

Menurut Bogdan dan Taylor (1975:13) perspektif teoritik dalam penelitian kualitatif adalah fenomenologi, interaksi simbolik, dan etno metodologi. Menurut Bogdan dan Biklen (1998:33) terdiri dari fenomenologi, interaksi simbolik, budaya, etnometodologi, dan studi kasus. Penelitian ini menggunakan perspektif teoritik fenomenologi sesuai tujuan penelitian ini yang ingin mendeskripsikan fenomena pemberdayaan masyarakat melalui pendekatan modal manusia di kota Surabaya.

Penelitian ini menggunakan desain multisitus (*multiple sites*), yaitu penelitian dilakukan dalam dua latar atau lebih. Ini sesuai dengan pendapat Bogdan & Biklen (1998:63) bahwa studi multisitus menghendaki adanya situs ganda dan studi tentang subjek yang jauh berbeda daripada studi kasus. Menurut Merriam (1998:212) desain multisitus menggunakan beberapa situs, kasus, situasi, khususnya yang memaksimalkan keragaman dalam fenomena yang diminati. Penelitian ini dilaksanakan di dua situs program, yaitu program pemberdayaan masyarakat miskin yang diselenggarakan oleh BPM-KB dan Posko 100.

Tahapan penelitian ini adalah: *Pertama*, peneliti melakukan penjajakan lapangan. Pada waktu bersamaan, peneliti melakukan persia-

pan seperangkat perlengkapan yang diperlukan dalam pelaksanaan penelitian (pengumpulan data). *Ketiga*, peneliti membangun akses lapangan untuk membangun hubungan dengan calon informan, sekaligus meminta dukungan ter-hadap pelaksanaan penelitian. *Keempat*, peneliti melakukan pengumpulan di semua latar penelitian. *Kelima*, analisis data. Analisis data mencakup pengorganisasian dan analisis data.



**Gambar 2: Tahapan-tahapan Penelitian**

## Temuan Penelitian Dan Pembahasan

### 1. Proses Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Program pemberdayaan masyarakat miskin yang dilakukan BPM-KB maupun Posko 100 merupakan rogram kegiatan pemberdayaan yang menjadi salah satu wujud layanan pemerintah pada masyarakat miskin. Dalam UU RI Nomor 25 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik dikemukakan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Program BPM-KB dan Posko 100 disebut sebagai pemberdayaan karena aktivitas utama adalah meningkatkan kapasitas warga miskin melalui memberikan pelatihan (pendidikan) dan pembangunan dimensi-dimensi lain yang terkait dengan kemiskinan. Menurut Alsop (2004:4) pemberdayaan sebagai peningkatan kapasitas individu atau kelompok untuk membuat pilihan-pilihan dan mentransforma-

sikan pilihan-pilihan tersebut ke dalam tindakan dan hasil yang diinginkan. Ini sejalan konsep Pranaka (1996:56-57) dalam Nawawi (2007:173) bahwa pemberdayaan itu merupakan proses memberikan kekuasaan atau kemampuan, dan proses motivasi masyarakat. Menurut Alsop et al (2006:10) pemberdayaan didefinisikan sebagai kapasitas kelompok atau individu untuk membuat pilihan yang efektif, yaitu membuat pilihan dan kemudian mentransformasikan pilihan tersebut ke dalam tindakan dan hasil yang diharapkan. Konsep senada dikemukakan Narayan (2002:vi); Embler (1999:26); dan Gergis (1999:6-7).

Pemberian pelatihan maka peserta memperoleh pengetahuan, keterampilan, dan motivasi, yang kemudian disebut sebagai modal manusia (*human capital*). Modal manusia pada dasarnya merupakan keluaran dari pendidikan (pelatihan). Menurut Chambers (2007:5) konsep modal manusia menunjukkan manusia adalah sepenting, jika tidak lebih penting, daripada kapital fisik dalam menciptakan kekayaan dan menggerakkan ekonomi secara sukses. Modal manusia dikonsepsikan sebagai produktif secara ekonomis. Ide yang sama dikemukakan oleh Heckman (2003:5) bahwa modal manusia itu adalah produktif karena dampak segera dari peningkatan ketrampilan pekerja. Beberapa konsep dan teori di atas menunjukkan bahwa modal manusia merupakan kapasitas yang sangat potensial bagi upaya pengentasan kemiskinan. Schultz menjelaskan bahwa modal manusia sebagai pengetahuan dan ketrampilan yang orang-orang peroleh melalui pendidikan dan pelatihan sebagai sebuah bentuk kapital, dan kapital ini merupakan suatu produk investasi yang disengaja yang menghasilkan keuntungan (Nafukho et al., 2004:11). Selanjutnya Schultz dalam Fagerlind & Saha (1983:18) menegaskan pendidikan bukan hanya dipandang sebagai bentuk sebuah konsumsi tetapi lebih sebagai investasi produktif. Dia berargumentasi bahwa pendidikan itu bukan hanya memperbaiki pilihan individual yang tersedia bagi manusia, tetapi penduduk yang terdidik menyediakan tenaga kerja yang diperlukan untuk pembangunan industri dan pertumbuhan ekonomi. Menurut Gary S. Becker modal

manusia terdiri dari ketrampilan, pengetahuan, pengalaman yang meningkatkan produktivitas dan meningkatkan pendapatan yang dimiliki oleh individu-individu; sumber-sumber ini merupakan hasil dari investasi seperti pendidikan dan pelatihan (Di Gregorio, 2004:19). Oxaal (1997:4) mengatakan strategi anti-kemiskinan yang efektif hendaknya memasukkan peningkatan pendidikan dan ketrampilan diantara rumah tangga miskin.

Program pemberdayaan masyarakat miskin yang dilaksanakan oleh BPM-KB dan Posko 100 diawali dengan langkah penentuan kebutuhan dan penyusunan program. Program mereka menggunakan pendekatan modal manusia. Dilihat dari segi penentuan kebutuhan dan jenis program yang dilaksanakan menunjukkan adanya suatu layanan publik yang berorientasi pada kepentingan publik. Layanan publik yang relevan dengan temuan ini adalah konsep *New Public Service*-nya J.V. Denhardt dan R. B. Dendhardt dalam karyanya yang berjudul "*New Public Service: Serving Rather than Steering*". Salah satu ide pokok Layanan Publik Baru dikemukakan bahwa kepentingan publik itu adalah tujuan, bukan pada produk (Denhardt & Denhardt, 2000:554). Tugas pelayan publik adalah melayani daripada mengendalikan (*serve, rather than steer*). Peranan pelayan publik yang sangat penting adalah membantu warga negara mengartikulasi dan memenuhi kepentingan bersama, daripada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat dengan arahan-arahan baru (Denhardt & Denhardt, 2000:553).

Penyusunan program pemberdayaan masyarakat miskin yang dilakukan oleh Posko 100 menggunakan *bottom-up approach*, di mana program kegiatan diputuskan atau disusun oleh masyarakat sasaran program. Nikkhah & Redzuan (2009:171) mengatakan pendekatan *bottom-up* pada pembangunan masyarakat diprakarsai dan dikelola oleh masyarakat untuk masyarakat. Pemerintah dan penyedia layanan berperan hanya peranan dukungan sebagai fasilitator dan konsultan. Peranan aktif dalam proses pembangunan diprakarsai oleh masyarakat itu sendiri (Nikkhah & Redzuan, 2009:171). Konsep ini sesuai dengan pendekatan yang digunakan di Posko 100. Sedang-

kan program pemberdayaan masyarakat miskin pada BPM-KB menggunakan *top-down approach* dan *bottom-up (partnership approach)* di mana program kegiatan disusun berdasarkan analisis kebutuhan daerah dan dipadukan dengan rencana pemerintah (BPM-KB). Apabila usaha pembangunan dikombinasikan atau diprakarsai pemerintah dan masyarakat disebut *partnership approach* dalam pembangunan masyarakat (Nikkhah & Redzuan, 2009:171). Pemberdayaan masyarakat miskin yang dilaksanakan oleh BPM-KB dilaksanakan dengan memadukan program pemerintah dengan kebutuhan masyarakat yang diawali dengan analisis kebutuhan daerah (masyarakat) agar program sesuai dengan kebutuhan daerah.

## 2. Peran Pemerintah dalam Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Temuan penelitian ini menunjukkan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat miskin baik yang dilaksanakan BPM-KB maupun Posko 100 tidak lepas dari peran pemerintah kota Surabaya. Peran pemerintah paling tidak ada tiga yang menonjol, yakni membuat kebijakan program pemberdayaan masyarakat miskin (P3EL), menyediakan modal (termasuk fasilitas), dan membangun kerjasama kemitraan. Hanya saja peran pemerintah pada program Posko 100 tidak secara penuh. Pada satu sisi mendukung, dan pada sisi lain kebijakan pemerintah menghambat keberhasilan program Posko 100, yakni dengan tidak mengeluarkannya surat ijin usaha Posko 100, khususnya kerajinan membuat sabun.

## 3. Hasil Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Hasil pemberdayaan masyarakat miskin adalah perubahan atau peningkatan yang terjadi pada warga miskin setelah mengikuti pelatihan (pendidikan) dan menerapkan hasil pelatihannya dalam kehidupan sehari-hari. Perubahan ini berkenaan dengan dimensi-dimensi pemberdayaan, yaitu pendidikan, ekonomi, kebijakan, sosial-budaya, dan proteksi.

Pada dimensi pendidikan, peserta memperoleh layanan pendidikan yang materinya praktis fungsional, waktunya singkat, dan biaya pendidikan rendah. Jones (2008:1) mengatakan keputusan pendidikan itu memiliki dua dimensi, yaitu pertama, durasi (lama waktu) – berapa lama waktu untuk pendidikan – yang mendefinisikan apakah anda menjadi seorang pekerja yang terampil atau tidak. Kedua, pengetahuan spesifik apa untuk diperoleh. Masalah keputusan kunci untuk individu adalah jenis ketrampilan apa untuk dipelajari. Pendidikan (pelatihan) yang diberikan adalah pendidikan nonformal. Menurut Combs dan Ahmed (1973:10) pendidikan nonformal menyediakan aneka ragam pelajaran tertentu kepada kelompok-kelompok penduduk tertentu, baik dari golongan orang dewasa maupun remaja (Combs & Ahmed, 1973:10). Potensi pendidikan nonformal adalah keluwesan (fleksibilitas) untuk disesuaikan dengan kebutuhan khusus setempat, serta dalam mengubah-menyesuaikan kondisi dan kesempatan dalam memilih mata-pelajaran serta memilih cara mengajarnya dan dalam mengadakan kombinasi pelajaran teori dan latihan praktis (Combs & Ahmed, 1973:233). Kebanyakan program pendidikan nonformal mempunyai komponen biaya modal yang relatif rendah (Combs & Ahmed, 1973:295). Pendidikan nonformal itu dapat diselenggarakan pada sembarang waktu, di sembarang tempat dan untuk setiap jangka-masa. Bagi masyarakat miskin dewasa dan berkeluarga, misalnya, mereka bisa mengatur sendiri kapan dan berapa lama mereka bersedia mengikuti pendidikan (Combs & Ahmed, 1973:379). Jadi pendidikan nonformal itu materinya bisa disesuaikan dengan kebutuhan peserta, waktu dan lama pendidikan (pelatihan) bisa pendek, dan biayanya rendah.

Perubahan lain adalah peningkatan motivasi masyarakat miskin untuk belajar atau berlatih ditunjukkan dengan keaktifan mereka mengikuti proses pelatihan. Tumbuh dan berkembangnya motivasi ini terutama karena persepsi mereka akan memperoleh pekerjaan setelah pelatihan. Dalam rangka pemberdayaan, motivasi itu memegang peran penting. Ada beberapa dimensi motivasi dalam pemberdayaan: pertama, masyarakat tidak akan terberdayakan

jika mereka tidak menginginkan untuk berdaya. Kedua, pemberdayaan itu adalah tentang menciptakan kondisi yang kondusif bagi peningkatan motivasi untuk berbuat dan peningkatan kepercayaannya terhadap kemujaraban-diri (*self-efficacy*). Ketiga, pemberdayaan itu perlu memberikan kemampuan untuk berbuat – ketrampilan dan pengetahuan yang diperlukan, dan seterusnya. Itu juga perlu memberikan kesempatan yang leluasa untuk berbuat (Gergis, 1999:7).

Jadi dapat disimpulkan pemberian pendidikan nonformal merupakan suatu wujud layanan publik yang tepat dalam rangka pemberdayaan masyarakat miskin karena materi belajarnya yang praktis/fungsional, waktunya singkat, dan biayanya rendah. Namun nilai fungsionalnya akan menjadi lebih sempurna apabila diintegrasikan dengan program-program lain yang terkait.

## Implikasi Penelitian

### 1. Implikasi Praktis

Implikasi praktis penelitian tentang pemberdayaan masyarakat miskin melalui pendekatan modal manusia yang dilaksanakan oleh BPM-KB dan Posko 100 di kota Surabaya dijabarkan sebagai berikut:

1. Pemberdayaan masyarakat miskin menjadi berkelanjutan dengan mengedepankan pembangunan modal manusia (pengetahuan, ketrampilan, dan motivasi). Dengan seperangkat kemampuan itu memungkinkan masyarakat miskin untuk mengembangkan kreasinya, sehingga lebih berkemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Dengan kemampuan beradaptasi itu masyarakat miskin akan mampukeluar dari kemiskinan secara bertahap.
2. Pemberdayaan masyarakat miskin menuntut penanganan yang bersifat multidimensional karena kemiskinan yang terjadi bersifat multidimensional. Dimensi-dimensi penting dalam pemberdayaan masyarakat miskin adalah: pendidikan, ekonomi, kebijakan, sosial-budaya, dan proteksi. Semua dimensi pemberdayaan tersebut saling terkait dan bergantung. Misalnya, ketrampilan yang

diperoleh oleh masyarakat miskin tidak akan berdaya-guna bagi pengentasan kemiskinan jika tidak disertai dengan akses pasar yang luas dan leluasa. Mereka bisa memproduksi sesuatu barang atau jasa, tetapi tidak bisa memasarkannya. Alhasil, mereka tetap miskin.

3. Program pemberdayaan masyarakat miskin dapat memecahkan kemiskinan dengan pengelolaan program yang relevan dengan kepentingan dan potensi masyarakat miskin sebagai sasaran program. Hal ini diperlukan identifikasi secara seksama tentang kepentingan (kebutuhan) dan sumber potensi yang ada di masyarakat. Kegiatan-kegiatan dalam proses pemberdayaan masyarakat miskin berlangsung dalam tahapan-tahapan yang berbeda sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat sasaran. Tahapan-tahapan penting adalah: identifikasi kebutuhan dan potensi, penyusunan program dengan menyertakan masyarakat sasaran, pengembangan mitra kerja, proses pendidikan dan pelatihan, pembinaan kegiatan produksi (usaha) masyarakat miskin, pengawasan dan evaluasi terhadap proses pelatihan dan usaha masyarakat miskin, pengembangan pasar, dan pengembangan program sebagai tindak lanjut untuk menjamin keberlanjutan pemberdayaan masyarakat miskin.
4. Untuk memungkinkan pemberdayaan masyarakat miskin secara berkelanjutan, diperlukan juga hasil-hasil yang telah dicapai terus dipertahankan dan dikembangkan dengan penemuan cara-cara baru sebagai program tindak lanjut (*follow-up*). Cara-cara penting untuk memelihara dan meningkatkan program pemberdayaan masyarakat miskin adalah dengan memperluas dan membina hubungan kemitraan dengan berbagai pihak atau sektor terkait, baik sektor pemerintah maupun swasta.

### Kesimpulan

1. Program kegiatan layanan pemberdayaan masyarakat miskin yang dilaksanakan BPM-KB dengan program P3EL di kota Surabaya umumnya berupa industri rumahan (*home industry*) yang bisa diproduksi di rumah masing-masing peserta. Jenis pro-

gram seperti ini tepat bagi mereka karena hanya memerlukan keterampilan dan tempat kerja yang sederhana, modal kecil, bahan baku mudah diperoleh, dan akses pasar lebih mudah. Program BPM-KB secara umum meliputi pelatihan: membuat makanan, menjahit, kerajinan tangan (*handycraft*), dan aneka usaha.

2. Program pemberdayaan (jenis pelatihan) yang dilakukan berdasarkan analisis kebutuhan atau potensi daerah (masyarakat) untuk memungkinkan kesesuaian pilihan program dengan kepentingan masyarakat miskin. Kalau dilihat dari segi pendekatan pembangunan masyarakat hal tersebut termasuk menggunakan *partnership approach*, yang secara teoritik sesuai dengan ide pokok *New Public Service*-nya Denhardt & Denhardt (2000). Ini dapat dilihat dari langkah-langkah yang diambil.
3. Proses (langkah-langkah) pemberdayaan yang dilaksanakan oleh BPM-KB adalah sebagai berikut: melakukan pemetaan dan verifikasi penduduk miskin (termasuk analisis kebutuhan atau potensi daerah), menentukan lokasi pelatihan, menghimpun masyarakat miskin, membangun kerjasama kemitraan, melaksanakan pelatihan, proses produksi, pemasaran, dan pengembangan (pengembangan wilayah sasaran dan penciptaan forum multi *stakeholder*). Pada saat proses pelatihan dan produksi dilakukan monitoring dan evaluasi terhadap jalannya pelatihan dan proses produksi selama pelatihan. Monitoring ini dilakukan oleh para pendamping untuk kelancaran dan keberhasilan pelaksanaan pelatihan serta untuk menjamin kualitas hasil produk mereka.

### Rekomendasi

1. Kegiatan pemberdayaan masyarakat miskin yang dilaksanakan Posko 100 berupa industri rumahan, diantaranya pembuatan sablon dan sabun. Jenis keterampilan ini bisa dikuasai secara mudah dan cepat, dan juga akses pemasarannya mudah. Selain itu ada program lain berupa pembinaan warga miskin di Kampung Lontong di Kelurahan Kupang Krajan, Kecamatan Sawahan.

2. Program pemberdayaan masyarakat miskin oleh Posko 100 ini dipilih dan ditentukan oleh para peserta sendiri berdasarkan pertimbangan pengalaman dan pemikiran orang-orang yang berpengalaman. Mereka memilih jenis keterampilan yang gampang, modal kecil, dan akses pasar mudah.
3. Proses (langkah-langkah) pemberdayaan masyarakat miskin yang dilaksanakan Posko 100 adalah sebagai berikut: motivasi-diri dan kesadaran-diri para peserta untuk keluar dari kemiskinan, penghimpunan ide (perundingan) bersama untuk memilih jenis program yang cocok, penentuan dan penyusunan program, pembuatan kelompok pelatihan, pelaksanaan pelatihan, proses produksi, membangun kemitraan dengan pengusaha, pemasaran produk, dan pengembangan program (perluasan daerah sasaran program). Dalam tahap pelatihan dan proses produksi dilakukan pengawasan dan evaluasi untuk menjamin kualitas produk mereka sesuai dengan standar yang ditentukan oleh mitra.
4. Proses pemberdayaan antara program BPM-KB dan Posko 100 umumnya hampir sama. Letak perbedaan pada monitoring dan pasca pelatihan. Pada program BPM-KB monitoring dilakukan oleh pendamping dari berbagai sektor, dan ada program tindak lanjut pasca pelatihan yang dilakukan secara terprogram. Hal ini tidak terjadi pada program Poso 100. Pada program Posko 100 monitoring hanya dilakukan oleh pelatih (pengusaha) dan pelaksana program sendiri.

#### Daftar Pustaka

- Ahmed, Shahid. (2002). *Asia-Pacific Development Journal*. Vol. 9, No. 2, December. UN: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Alsop, Ruth dan Heinsohn, Nina. (2005). Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators. *World Bank Policy Research Working Paper* 3510, February.
- Alsop, Ruth. (2004). *Power, Rights, and Poverty: Concepts and connections*. Washington, DC: The World Bank.
- Attali, Jacques. (1999). *Milenium Ketiga*. Terjemahan oleh Emmy Nor Hariati. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Balanof (Ed.). (1999). *Annual Edition: Public Administration* 99/00. Guilford: McGraw-Hill.
- Bapemas KB. (2009). *Pelatihan Keterampilan Keluarga Miskin*. Laporan Pelatihan yang Diselenggarakan oleh Bapemas KB Kota Surabaya Tahun 2009 & 2010. Surabaya: Bapemas KB.
- Bapemas KB. (2010). *Pelatihan Keterampilan Keluarga Miskin*. Laporan Pelatihan yang Diselenggarakan oleh Bapemas KB Kota Surabaya Tahun 2010. Surabaya: Bapemas KB.
- Bappeko Surabaya. (2003). *Penyusunan Indeks Kemiskinan Manusia di Kota Surabaya*. Surabaya: Bappeko Surabaya.
- Bappeko Surabaya. (2006). *Monitoring dan Evaluasi Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak*. Surabaya: Bappeko Surabaya.
- Bartlett, Andrew. (2004). *Entry Points for Empowerment. A report*. Bangladesh: the UK Government's Department for International Development (DFID).
- Baulch, Bob et.al. (2008). *Social Protection Index for Committed Poverty Reduction*. Volume 2. Manila: Asian Development Bank.
- Becker, G. S. (1992). Nobel lecture: The economic way of looking at life. *Journal of Political Economy*.
- Becker, Sascha O. & Ludger Wobmann. (2007). *Was Weber Wrong? A Human Capital Theory of Protestant Economic History*. Discussion Paper 2007-07, January, Department of Economics, University of Munich, Volkswirtschaftliche Fakultät, Ludwig-Maximilians-Universität München, <http://epub.ub.uni-muenchen.de/1366/1/weberKMU.pdf>.

- Biklen, Sari Knop & Robert C. Bogdan. (1986). *Qualitative Research in Education. An introduction to theory and methods*. Third Edition. London: Allyn and Bacon.
- Bogdan, Robert C. & Sari Knopp Biklen. (1982). *Qualitative Research for Education*. Boston: Allyn & Bacon.
- Bogdan, Robert C. & Sari Knopp Biklen. (1998). *Qualitative Research in Education. An introduction to theory and methods*. Baston: Allyn & Bacon.
- Bogdan, Robert, and Steven J. Taylor. (1975). *Introduction to Qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach to the Social Sciences*. New York: Wiley.
- Bonfiglioli, Angelo. (2003). *Empowering the Poor Local Governance for Poverty Reduction*. New York: United Nations Capital Development Fund.
- BPS Propinsi Jawa Timur. (2009). *Berita Resmi Statistik*, No. 33/07/35/Th. VII, 1 Juli.
- BPS. (2007). Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2009. *Berita Resmi Statistik*, No. 38/07/Th. X, 2 Juli.
- BPS. (2008). Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2009. *Berita Resmi Statistik*, No. 37/07/Th. XI, 1 Juli.
- BPS. (2009). Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2009. *Berita Resmi Statistik*, No. 43/07/Th. XII, 1 Juli.