

**INTEGRASI PENDEKATAN TOP-DOWN DAN BOTTOM-UP  
DALAM COMMUNITY DEVELOPMENT  
(Studi pada Upaya Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat Kampung  
*Down Syndrome* di Kabupaten Ponorogo)**

**Dr. Falih Suaedi, M.Si**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga  
[suaedifalih@yahoo.com](mailto:suaedifalih@yahoo.com)

**Genut Wahyu Widiono, S.IAN**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga  
[gen uut@gmail.com](mailto:gen uut@gmail.com)

**ABSTRAK**

Pendekatan *top-down* dan *bottom up* dalam *community development* memiliki model dan penerapan yang berbeda. Faktanya kedua pendekatan tersebut memiliki implikasi yang saling berlawanan. Peningkatan kualitas hidup masyarakat kampung *down syndrome* melalui penerapan kedua pendekatan tersebut secara terpisah, belum mampu meningkatkan kualitas hidup secara signifikan. Selain sebagai daerah dengan kantong kemiskinan tertinggi masyarakat kampung *down syndrome* tidak mudah untuk diberdayakan. Kajian ini bertujuan untuk mengintegrasikan pendekatan *top-down* dan *bottom up* sehingga tercipta suatu model yang efektif dalam *community development*. Fokus dalam kajian ini adalah pembahasan tentang pendekatan *top-down* dan *bottom up* dalam studi fenomenologi. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan fenomenologi. Hasil dari kajian ini menunjukkan bahwa masyarakat dengan keterbatasan akses fisik dan mental tidak mampu menerima strategi *community development* yang dilakukan oleh pemerintah atau pihak lainnya. Disisi lain masyarakat tidak memiliki inisiatif untuk berkembang dan cenderung pasif dalam meningkatkan kualitas hidupnya. Sehingga tercipta ketergantungan pada pemberian bantuan yang bersifat insidental. Integrasi pendekatan *top-down* dan *bottom up* memberikan ruang intervensi pada pemerintah untuk mengatur proses *community development* yang disesuaikan dengan kapasitas dan kebutuhan masyarakat, serta memberikan ruang bebas bagi masyarakat untuk menentukan pola *community development* yang sesuai.

**Keywords :** *top-down, bottom-up, community development, masyarakat miskin, down syndrome*

**Pendahuluan**

Asumsi mendasar dalam pembangunan dewasa ini adalah keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan. Berdasar pada makna pembangunan yang merupakan perubahan total untuk menuju masyarakat yang lebih baik (Todaro, 2000), sehingga secara logis masyarakatlah yang seharusnya menjadi subyek pembangunan karena masyarakat lebih

memahami permasalahan dan kemana masyarakat akan menentukan arah pembangunan daripada agen pembangunan (Ife & Tesoriero, 2008). Namun dalam implementasinya, dalam perencanaan pembangunan di Indonesia aspirasi masyarakat belum menunjukkan peranserta secara maksimal dalam berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan (Djoeffan, 2002). Disisi lain kapasitas masyarakat sebagai subyek pembangunan masih belum optimal khususnya di wilayah-wilayah desa yangmana inisiatif-inisiatif pembangunan terhambat oleh ketersediaan sumberdaya, berbagai hambatan legalitas dan kepentingan politis.

Pendekatan *top-down* dan *bottom-up* mewarnai berbagai proses pembangunan, baik dalam konteks *community development*, pemberdayaan masyarakat, manajemen publik, bahkan hingga penganggaran. Berbagai studi perbandingan pendekatan *top down* dan *bottom up* cenderung melemahkan satu pendekatan dengan yang lainnya. Munculnya berbagai kesimpulan hitam-putih dalam berbagai kajian perbandingan pendekatan *top-down* dan *bottom up* membuat kesan bahwa antar pendekatan memiliki implikasi yang berbeda dan terukur dari tingkat relevansinya, sehingga saling meniadakan antara yang satu dengan yang lainnya. Padahal antara pendekatan *top-down* dengan pendekatan *bottom up* masing-masing memiliki kelebihan yang bisa dioptimalkan khususnya dalam pengembangan masyarakat (*community development*).

Pengembangan masyarakat (*community development*) merupakan strategi yang populer dalam pengentasan kemiskinan. Pendekatan ini dikembangkan menjadi berbagai varian pendekatan dalam proses-proses pembangunan. Namun pada intinya, tujuan strategis dari *community development* meliputi pemberdayaan masyarakat lokal, pengembangan kemitraan yang efektif, bekerja sebagai multi-agen, menjadikan pembelajaran bagi organisasi dan peningkatan kehidupan dan kesejahteraan bagi masyarakat desa serta membuatnya dapat berkelanjutan (Isidiho & Sabran, 2016). Posisi masyarakat dalam *community development* diwujudkan dalam pemberian kekuasaan dan wewenang dengan member kesempatan bagi

masyarakat untuk merencanakan hingga menikmati hasil pembangunan oleh masyarakat sendiri. Konsep *community development* sangat diilhami oleh pembangunan dengan pendekatan *bottom up*, sehingga dalam implementasinya diwujudkan dalam program-program pemberdayaan, meski demikian nuansa-nuansa *top-down* tidak mudah terlepas dari berbagai program *community development*.

Keterlibatan multi aktor dan berbagai kepentingan dalam *community development* secara perlahan akan membiaskan peran masyarakat, sehingga secara otoritas pemerintah mengambil peran dominan dengan dalih stabilisasi. Khususnya masyarakat miskin di wilayah pedesaan, niscaya mereka tidak mampu melakukan proses pemberdayaan sendiri tanpa bantuan atau fasilitas dari pihak lain. Harus ada sekelompok orang atau institusi yang bertindak sebagai pemicu keberdayaan (*enabler*) bagi mereka (Wijaya, 2010). Mengingat bahwa pengentasan kemiskinan merupakan salah satu agenda prioritas pemerintahan dan disamping itu juga menjadi kewajiban masyarakat untuk melepaskan diri dari kemiskinan, melalui pendekatan *community development* Isidiho & Sabran (2016) menjelaskan bahwa definisi tentang makna “*community*” dalam *community development* tergantung pada apa yang membuat kelompok masyarakat tersebut ada. Intinya kemampuan untuk mendefinisikan dirinya sendiri bagi masyarakat tersebut menjadi suatu pijakan penting dalam *community development*. Kesatuan arah pembangunan dan tujuan pembangunan yang diterapkan pemerintah harus searung dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Masalahnya, terkadang apa yang pemerintah inginkan tidak sampai kepada masyarakat baik secara intruksional maupun secara substansial. Masyarakatpun juga masih belum mampu mendefinisikan kebutuhan dan kemana arah pembangunan yang diinginkan. Kondisi demikian menyebabkan masyarakat terkesan menjadi obyek pembangunan, dan gagal melakukan perannya sebagai subyek pembangunan.

Sebuah fenomena menarik dari kelompok masyarakat dimana mereka tidak mampu baik secara fisik maupun mental untuk diberdayakan sehingga pendekatan *bottom up* tidak efektif untuk diterapkan. Fenomena tersebut adalah keberadaan kampung dengan masyarakat *down syndrome* di Kabupaten Ponorogo. Kabupaten Ponorogo memiliki empat wilayah dengan prosentase masyarakat *down syndrome* terbanyak, desa sidoharjo adalah desa dengan penduduk *down syndrome* terbanyak dengan 301 orang dengan kecacatan dan 285 diantaranya mengalami keterbelakangan mental terhitung pada tahun 2013.

#### Jumlah Orang dalam Kecacatan dan Retardasi Mental Tahun 2013

No.	Desa, Kecamatan	Jumlah Penduduk	Jumlah Orang dengan Kecacatan	Jumlah Retardasi Mental	Prosentase Warga Retardasi Mental
1	Sidoharjo, Jambon	6.263	301	285	4,55%
2	Krebet, Jambon	8.119	105	66	0,52%
3	Pandak, Balong	4.009	50	14	0,35%
4	Karang Patihan, Balong	6.020	69	15	0,25%
<b>Jumlah</b>		<b>24.411</b>	<b>525</b>	<b>380</b>	<b>1,55%</b>

Sumber : (Hanif & Asri, 2016)

Pada tahun 2014 masyarakat yang menderita cacat mental mengalami penurunan menjadi 239 orang, dengan 111 orang menderita cacat fisik dan mental. Desa Sidoharjo memiliki 6376 penduduk (BPS, 2016) dengan sebagian besar penduduk berprofesi sebagai petani. Desa Sidoharjo merupakan salah satu desa dengan lumbung kemiskinan, hal tersebut ditunjukkan dengan berbagai sasaran program pengentasan kemiskinan yang sebagaian besar berada di desa Sidoharjo, diantaranya Rumah Tangga (Ruta) Raskin 996 Ruta, Jamkesmas 1.248 Ruta, PKH 249 Ruta, dan BLSM 996 Ruta (BPS, 2016).

Desa Sidoharjo termasuk desa baru yang merupakan pecahan dari desa Krebet sekitar tahun 2008. Kondisi Desa Sidoharjo yang menjadi kantong kemiskinan dengan penduduk ter retradasi mental terbanyak di Kabupaten Ponorogo menarik perhatian publik. Kondisi geografis pegunungan dan minimnya akses infrastruktur jalan membuat wilayah ini sulit

untuk dijangkau. Namun, dalam kurun lima tahun terakhir, Desa Sidoharjo mengalami peningkatan, khususnya perbaikan akses jalan dan sarana publik lainnya. Berbagai pihak banyak memberikan bantuan baik secara langsung maupun tidak langsung. Berbagai upaya telah dilakukan baik oleh pemerintah, LSM, penduduk setempat, swasta dan dari berbagai pihak untuk membatu memberdayakan masyarakat di desa Sidoharjo. Namun sejauh ini masyarakat desa tersebut belum mengalami perkembangan yang berarti. Bantuan-bantuan yang terus berdatangan sejauh ini belum mampu termaksimalkan. Pemberian bantuan dan program yang dilakukan sejauh ini masih bersifat parsial dan sektoral. Upaya inisiatif masyarakat untuk berdaya (*bottom up*) tidak dapat bertahan lama, disisi lain upaya pemerintah melalui program-program tidak nampak keberlanjutannya dan hanya berujung pada laporan belaka. Ironisnya berbagai bantuan yang berdatangan hampir disetiap tahunnya tidak berdampak pada kemandirian, namun justru menimbulkan ketergantungan dan masyarakat semakin sulit untuk diberdayakan. Sehingga diperlukan suatu pendekatan yang integratif antara berbagai pihak untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat di Desa Sidoharjo.

### **Kajian Teoritik**

Pengertian tentang *Community Development* tidak terlepas dari dua paradigma besar yaitu pandangan *developmentalisme* dan anti-*developmentalisme*. Aliran pandangan anti-*developmentalisme* mempertanyakan gagasan-gagasan dasar pembangunan, bahwa pembangunanlah yang sebenarnya memicu eksploitasi terhadap manusia. Padahal dalam runtutan historis filosofisnya pembangunan ditujukan untuk pembebasan. Sedangkan aliran *developmentalisme* melihat bahwa manusialah yang merupakan akar dari ketidakberdayaan mereka. Pandangan yang berkembang pada tahun 1970-an ini lebih mengkritisi pendekatan dan metodologi pembangunan seperti permasalahan pendekatan *top-down* versus pendekatan *bottom-up*. Dari berbagai diskursus tentang perdebatan pendekatan dan metode pembangunan, munculah strategi-strategi yang ditawarkan seperti *transformative and*

*transactive planning, bottom-up, community empowerment, dan participative, semua ini dikenal dengan community development (Widayanti, 2012).*

*Community Development* yang diartikan sebagai pengembangan masyarakat menggambarkan dua konsep penting. Balackburn (1989) menyatakan kedua konsep tersebut yaitu *community*, bermakna kualitas hubungan sosial dan *development*, perubahan kearah kemajuan yang terencana dan bersifat gradual. Makna ini penting untuk arti pengembangan masyarakat yang sesungguhnya (Nasdian, 2014). Intepretasi dari makna *community development* mengalami perluasan makna. Dalam berbagai kondisi *community development* digunakan untuk meningkatkan fungsi fasilitas publik, melaksanakan pembangunan fisik, dan peningkatan kualitas pembangunan masyarakat. *Community Development* diartikan sebagai suatu proses pendidikan yang memungkinkan masyarakat memecahkan masalah. Lebih jauh dari itu *community development* diartikan lebih mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan aksi, hasil, *outcome*, pengambilan keputusan, dan program pengembangan untuk menuju kondisi yang lebih baik untuk hidup (Philips & Pittman, 2009). Senada dengan Philips&Pittman, Isidiho&Sabran (2016) menyatakan bahwa implikasi dari “*development*” dari makna *community development* adalah perkembangan, pertumbuhan dan perubahan serta pergerakan masyarakat secara menyeluruh. Sehingga, *community development* dapat dilihat sebagai kegiatan yang dilakukan dengan kesadaran oleh semua anggota masyarakat secara kolektif untuk berpartisipasi dalam aktivitas yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan saat ini dan masa depan dengan bantuan ataupun tanpa bantuan pihak lain.

Syarat utama dalam *community development* adalah pembangunan kapasitas masyarakat (*capacity building*). *Capacity Building* dapat terbentuk sebelum program *community development* dilakukan, ataupun baru terbentuk saat program dijalankan, atau bahkan merupakan *outcome* dari program. *Community development* haruslah dimulai dengan pematik/inisiator yang memahami substansi dari *community development*. Pandangan

konvensional menghendaki bahwa *community development* dikontrol oleh pemerintah atau pihak lain agar dapat berjalan efektif. Pandangan tersebut diilhami dari asumsi bahwa adanya kontrol yang bersifat sentralis akan dengan mudah memobilisasi tujuan-tujuan yang terdesentralis. PBB pada tahun 1960 dalam Nasdian (2014) menggunakan definisi *community development* sebagai proses yang dilakukan oleh masyarakat yang disatukan melalui otoritas pemerintah untuk meningkatkan kondisi ekonomi, sosial dan budaya masyarakat, mengintegrasikan masyarakat kedalam kehidupan berbangsa, dan berkontribusi penuh pada kemajuan bangsa.

Pendekatan konvensional dalam program *community development* cenderung memberikan ruang yang luas terhadap keterlibatan pemerintah. Dominasi pemerintah yang menempatkan masyarakat sebagai obyek pembangunan dikenal dengan istilah pendekatan *top-down* atau *top-bottom*. Pendekatan *top-down* merupakan pendekatan konvensional yang cukup rasional. Pendekatan ini telah didesain untuk mencapai keberhasilan dan tujuan yang lebih realistic. Berbagai perangkat pendukung juga dimungkinkan untuk digunakan termasuk melibatkan tim ahli untuk mendisain program bagi masyarakat (Isidiho & Sabran, 2016). Disisi lain, pendekatan ini menitikberatkan pada pengambilan keputusan yang terpusat serta kelembagaan yang bersifat otoritas. Pendekatan ini lebih tepat diterapkan dalam pembangunan dengan obyek masyarakat yang teratur dan memiliki rutinitas yang pasti dari pada masyarakat yang bergerak dan hidup secara alami.

Pendekatan alternative yang lahir dan telah menggantikan pendekatan *top-down* dikenal dengan pendekatan *bottom-up*. Pendekatan inilah yang melahirkan konsep *community development*. Kata kunci dari pendekatan ini adalah partisipasi. Menurut While Cohen & Uphoff dalam Isidiho & Sabran (2016) terdapat empat dimensi partisipasi diantaranya adalah pengambilan keputusan, implementasi, pembagian manfaat, dan evaluasi. Kekuatan (*power*) yang dihasilkan dari partisipasi akan menghasilkan pemberdayaan (*empowerment*), dimana

masyarakat memiliki (*power*) dan otoritas untuk menentukan nasibnya sendiri. Bagi masyarakat desa, model pendekatan *bottom-up* memiliki kekuatan untuk mengentaskan kemiskinan dan memperkuat posisi masyarakat dalam struktur lapisan kekuasaan.

Kajian komparasi diantara kedua pendekatan tersebut melahirkan berbagai macam pandangan dalam *community development*. Namun faktanya, kedua pendekatan tersebut tidak terlepas satu sama lain. Dalam pandangan yang lebih spesifik, kedua pendekatan ini membahas tentang pembagian peran antara pemerintah dan masyarakat. Integrasi diantara keduanya akan memfasilitasi berbagai aktor pembangunan, tanpa harus meniadakan satu dengan yang lainnya. Kajian tentang integrasi pendekatan *top down* dan *bottom up* sebelumnya di bahas dalam jurnal yang berjudul *Evaluating the Top-Bottom and Bottom-up Community Development Approaches: Mixed Method Approach as Alternative for Rural Un-Educated Community in Developing Countries* (Isidiho & Sabran, 2016). Isidiho & Sabran (2016) mengamati bahwa selama ini kedua pendekatan antara *top-down* dan *bottom-up* dilakukan dengan penerapan yang berbeda sehingga menghasilkan pengaruh yang berbeda dalam program-program *community development*. Penggabungan antar kedua pendekatan tersebut didasari pada tidak optimalnya kedua pendekatan tersebut jika dilakukan secara terpisah. Percampuran kedua pendekatan ini dilakukan untuk menjembatani serta memfasilitasi keterlibatan semua pihak dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Kajian mengenai integrasi antara pendekatan *top down* dan *bottom up*, sebenarnya sudah mulai dibahas oleh Paul A. Sabatier pada tahun 1986 dalam *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis* yang dimuat dalam *Journal of Public Policy*. Kajian Sabatier (1986) merupakan kajian literature yang menganalisis kekuatan dan kelemahan pendekatan *top down* dan *bottom up* dan menawarkan alternative untuk mensintesis kedua pendekatan tersebut. Di Indonesia strategi *top-down* dan *bottom up* pernah dikaji oleh Sonia Roitman dalam *Top-Down and*

*Bottom-Up Strategies for Housing and Poverty Alleviation in Indonesia: The PNPM Program in Yogyakarta.* Penelitian ini menjelaskan bahwa dalam program perumahan yang dilakukan oleh PNPM Mandiri di Yogyakarta tidak dilakukan dengan proses *top-down* ataupun *bottom-up* namun merupakan sintesis dari keduanya. Keberadaan institusi dengan segala bentuk dan tugasnya yang berasal dari pemerintah diperlukan untuk memfasilitasi implementasi pendekatan *bottom-up* sehingga memungkinkan untuk mewujudkan masyarakat mandiri, serta dapat terjaga keberlangsungannya. Peran pemerintah dalam program tersebut berfungsi sebagai mitra masyarakat yang mampu menggerakkan *stakeholder* untuk mendukung keberlangsungan program (Roitman, 2016).

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologi. Penelitian ini menghasilkan data berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati, sehingga mampu menghasilkan uraian yang mendalam tentang obyek yang diamati secara utuh dan menyeluruh. Menurut Rahmat (2009) Penelitian kualitatif dapat digunakan untuk mengetahui dan memahami apa yang tersembunyi dibalik fenomena yang kadangkala merupakan sesuatu yang sulit dipahami secara memuaskan melalui pengalaman peneliti.

Pendekatan fenomenologi dipilih karena dalam penelitian ini mengeksplorasi pengalaman-pengalaman dan interpretasi informan terhadap suatu fenomena yang kemudian ditafsirkan sesuai dengan pengalaman peneliti, dimana peneliti bertindak sebagai mediator antara makna yang berbeda dari pengalaman-pengalaman para informan (Creswell, 2015). Penelitian ini berfokus pada pencarian dan pendalaman informasi tentang relasi pemerintah dan masyarakat dalam *community development* berdasarkan pengalaman informan, yang kemudian dianalisis dan dikembangkan menjadi suatu pola integrasi antara *top-down* dan *bottom-up* dalam *community development*.

Penelitian ini berlokasi di Desa Sidoharjo, Kecamatan Jambon Kabupaten Ponorogo. Desa tersebut memiliki tiga dusun yaitu Dusun Klitik, Dusun Sidowayah, dan Dusun Karangsegon. Desa ini merupakan desa dengan penduduk terteradasi mental terbanyak di kabupaten Ponorogo. Pencarian data dilakukan melalui observasi lapangan, wawancara mendalam dan kajian data skunder. Analisis data dilakukan dengan pengumpulan data (*Compiling*), Reduksi dan kategorisasi (*disassembling*), penyusunan data (*reassembling*), Interpretasi data (*interpreting*) dan penarikan kesimpulan (*concluding*) (Yin, 2011).

### **Hasil dan Pembahasan**

Desa Sidoharjo merupakan desa dengan penderita keterbelakangan mental terbanyak di Kabupaten Ponorogo. Menurut berbagai informan, banyaknya penderita keterbelakangan mental dan cacat disebabkan oleh kondisi geografis pegunungan yang cukup terpencil. Pada masa itu, pola hidup, gizi dan layanan kesehatan masih sangat terbatas. Masyarakat kesulitan mendapatkan pendidikan tentang kesehatan dan akses pelayanan kesehatan sehingga berakibat pada adanya kelainan-kelainan dalam keturunan. Secara mitos, berdasarkan cerita yang disampaikan dari mulut ke mulut pada masa lampau pernah terdapat wabah tikus yang menyebabkan penyakit pes, dan adanya perkaminan sedarah yang dilakukan oleh masyarakat Sidoharjo.

Penyandang cacat di desa sidoharjo sudah mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Kebanyakan penderita cacat mental maupun cacat fisik kini sudah berumur diatas 40 tahun, yang artinya regenerasi kelahiran dengan keterbelakangan mental sudah mulai berkurang. Menurut data BPS *trend* jumlah penderita cacat di Desa Sidoharjo mengalami penurunan yang signifikan.

Jumlah Penderita Cacat (fisik dan mental) dan Kecacatan Ganda  
Desa Sidoharjo

Tahun	Jumlah Penderita Cacat fisik dan Mental (Jiwa)	Jumlah Penderita Cacat Ganda (Jiwa)
<b>2012</b>	180	-
<b>2013</b>	196	43
<b>2014</b>	191	40
<b>2015</b>	173	40

Sumber : Kecamatan Jambon dalam Angka (2013-2016)

Hal tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor. Factor yang cukup berpengaruh diantaranya adanya pembangunan fisik di desa seperti jalan, fasilitas kesehatan dan fasilitas umum lainnya. Terbukanya akses jalan di Sidoharjo telah membuka berbagai akses ekonomi dan kesehatan. Faktor lain yang tidak kalah pentingnya adalah berbagai bantuan dan program pemberdayaan yang dilakukan oleh pihak diluar desa seperti, pemerintah, swasta, lembaga sosial, LSM, perguruan tinggi dan perseorangan.

Sejauh ini bantuan yang diberikan pada umumnya berupa bantuan langsung (*dilevery gift*) yang berwujud sembako, dan uang tunai. Berbagai bantuan lainnya diwujudkan dalam bentuk program-program pemberdayaan. Program pemberdayaan yang pernah dilakukan diantaranya adalah program pemeliharaan kambing dari Provinsi Jawa Timur, Program Kesehatan (periksa kesehatan gratis, sosialisasi dan edukasi) dari Dinas Kesehatan Kabupaten Ponorogo, Program Penanaman Benih dan Budidaya KROTO dari Dinas Pertanian Kabupaten Ponorogo. Menurut berbagai pihak, program bantuan langsung dinilai kurang efektif, karena sejauh ini belum mampu meningkatkan kualitas hidup masyarakat, khususnya penyandang cacat. Pemberian bantuan langsung memang lebih praktis, dan dapat diterima secara langsung, namun hal tersebut tidak mendidik masyarakat secara mandiri. Program-program yang sifatnya program yang disediakan oleh pemerintah tidak mampu bertahan lama, misalnya program pelatihan keterampilan yang diberikan oleh kementerian sosial hanya sekali dilakukan dan tidak ada tindak lanjut. Pemerintah melalui dinas terkait dan juga DPR

membangun sanggar yang tujuannya dimanfaatkan untuk pelatihan dan pemberdayaan, namun sampai sejauh ini sanggar tersebut kosong dan tidak ada kegiatan.

Masyarakat dengan inisiatifnya membentuk forum masyarakat yang bertujuan untuk memfasilitasi warga penyandang cacat untuk memanfaatkan bantuan yang diterima. Seperti yang terjadi di Dusun Sidowayah, terdapat forum 'Sidowayah Bangkit' yang membantu donator untuk menyalurkan bantuan bagi warga penyandang cacat. Selain itu forum tersebut juga difungsikan sebagai fasilitator atas program-program pemerintah yang berhubungan dengan masyarakat penyandang cacat. Keberadaan forum tersebut cukup membantu dalam menghubungkan pihak eksternal, serta menterjemahkan kehendak masyarakat dalam advokasi perumusan kebijakan baik tingkat desa (musrenbangdes) bahkan sampai tingkat musrenbang kabupaten. Namun sayangnya program dan aktivitas forum ini hanya musiman, sebatas ada bantuan atau program yang diselenggarakan oleh donator, sehingga terkesan berperan sebagai fasilitator namun belum mampu menjadi inisiator.

Melihat dari kemampuan dan keberdayaan masyarakat penyandang cacat dalam mempertahankan hidupnya, tidak semua masyarakat penyandang cacat *off* dalam aktivitas. Terdapat beberapa warga yang mengalami cacat ganda ataupun kelumpuhan, kecacatan jenis ini murni dibantu oleh pihak lain. Sedang kecacatan yang bersifat mental, penderita masih dapat melakukan aktivitas sehari-hari seperti makan, mencuci, mandi, menyapu halaman, mendengarkan radio bahkan ada yang dapat mencari rumput untuk menghidupi ternak. Ada pula warga penderita yang teretardasi mental yang memiliki keterampilan seperti membuat alat-alat dapur, anyaman, dan menggambar. Namun dalam tataran pemenuhan hidup dan pemahaman akan kebutuhan sekunder masyarakat teretardasi mental biasanya dibantu oleh keluarga ataupun masyarakat normal di sekitarnya.

Masyarakat Desa Sidoharjo khususnya masyarakat dengan kelainan sangat sulit untuk diberdayakan. Bahkan program-program yang dilakukan oleh pemerintah, ataupun oleh

lingkungan sekitar tidak mampu diikuti oleh mereka. Disamping itu kebanyakan masyarakat normal yang mendiami desa sidoharjo merupakan masyarakat miskin dengan keterbatasan pendidikan dan pengalaman. Hal tersebut menunjukkan bahwa program yang bernuansa *bottom up* akan sulit dilakukan. *Community development* yang dilakukan dengan pendekatan *bottom up* bergantung pada kapasitas masyarakat. Sehingga, pembangunan kapasitas haruslah menjadi modal utama dalam *community development*.

Pembangunan kapasitas dapat diawali dengan pendekatan *top down*. Kapasitas organisasi, sumberdaya dan system secara tidak langsung diikat dengan regulasi dan di kelola oleh pemerintah. Kapasitas pemerintah sangat memungkinkan untuk melakukan pembangunan kapasitas masyarakat. Sejauh ini program program pemerintah yang diberikan memang bersifat *top down*, namun kejelasan tujuan program masih terkesan parsial, belum menunjukkan integrasi antar pihak bahkan antar instansi. Disisi lain tujuan pemerintah dalam program juga tidak begitu jelas dan sulit diterima oleh masyarakat, sehingga masyarakat hanya menjadi partisipan tanpa mampu mengembangkannya.

Masyarakat sidoharjo memiliki potensi yang memadahi seperti kesadaran untuk maju dan mandiri. Upaya peningkatan kualitas hidup masyarakat cacat pun mulai dilakukan meski dengan keterbatasan. Pemahaman tujuan dan arah pembangunan harus sejalan antara masyarakat dan pemerintah ataupun dengan pemberi bantuan. Pemerintah harus berperan aktif dalam komunikasi dan koordinasi tentang peranan tersebut. Alasan yang mendasar dari pendekatan *top down* ini adalah keberadaan kekuasaan (*power*) yang dimiliki pemerintah sebagai aktor pembangunan untuk mengatur dan mengelola sumberdaya serta perannya dalam melaksanakan fungsi kebijakan. Sehingga dalam konteks ini pemerintah menjadi pihak yang serba tahu akan kebutuhan dan arah pembangunan sebagai implikasi dari tugas dan kewajibannya untuk memberikan pelayanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan

masyarakat. Integrasi pendekatan antara *top-down* dan *bottom-up* akan mampu menjadi strategy yang baik dalam *community development*.

Integrasi antara pendekatan top-down dan bottom up haruslah didasari oleh kesadaran bahwa pihak “*top*” harus tahu bagaimana mempertimbangkan keadaan *socioeconomic*, *sociocultural*, *politik* dan *lingkungan* dalam desain projectnya (Isidiho & Sabran, 2016). Program *community development* yang dilakukan haruslah dimulai dengan persamaan visi antara masyarakat dan pemerintah. Kapasitas yang dimiliki pemerintah seperti kapasitas untuk merencanakan, monitoring dan evaluasi yang sejatinya adalah tuntutan wajib bagi setiap program *community development* harus mempertimbangkan kondisi dan keinginan masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat normal lah yang nantinya akan melaksanakan program *community development* yang berdampak bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat cacat.

Kewenangan yang menjadi “*ruh*” bagi pendekatan *top-down* akan menjadi modal yang penting dalam memperkuat kapasitas masyarakat. Pemberian ruang intervensi yang menjadi tanggung jawab pemerintah akan membuka jangkauan yang sebelumnya tidak mampu dijangkau oleh masyarakat. Kehadiran pemerintah akan mengurangi efek kerumitan system serta mempermudah proses advokasi dan monitoring. Kemudian, setelah masyarakat memiliki kapasitas yang mumpuni dan memahami substansi program *community development* masyarakat akan dapat menentukan model *community development* yang dikehendaki. Proses ini harus mulai dari kesadaran masing-masing pihak bahwa program yang bersifat integrative lebih berdampak dan efektif daripada program dilakukan secara parsial.

## **Kesimpulan**

Pendekatan program *top-down* dan *bottom-up* memiliki metode, pengaruh, dan aplikasi tersendiri dalam *community development*. Studi komparasi yang dilakukan terhadap

kedua pendekatan ini menunjukkan bahwa satu pendekatan meniadakan pendekatan lainnya. Sehingga kesan aplikasinya menjadi parsial. Studi Fenomenologis yang dilakukan pada masyarakat di Desa Sidoharjo yang memiliki masyarakat dengan kecacata dan keterbelakangan mental terbesar di Kabupate Ponorogo menunjukkan bahwa terdapat entitas masyarakat yang tidak mampu berinisiatif untuk *bottom-up* dalam *community development*. Integrasi pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dalam studi ini menjadi alternative pendekatan dalam *community development*. Intrumen-instrumen yang dimiliki oleh pendekatan *top-down* dapat digunakan untuk menutupi ketidakmampuan pendekatan *bottom-up* khususnya dalam pembangunan kapasitas (*capacity building*) yang merupakan *startup* dari program *community development* . Integrasi kedua pendekatan ini dapat memfasilitasi berbagai pihak untuk terlibat dan membuka jagkauan baru bagi masyarakat untuk megembangkan program *community development* lebih luas.

#### **Daftar Pustaka**

- Creswell, J. W. (2015). *Penelitian Kualitatif & Desain Riset*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Djoeffan, S. H. (2002). Strategi Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan di Indonesia. *Mimbar : Jurnal Sosial dan Pembangunan* , Vol 18, No. 1, Hal. 45-77.
- Hanif, M., & Asri, D. N. (2016). Perilaku dan Interaksi Sosial Warga Kampung Idiot Desa Sidoharjo dan Desa Kreet Kecamatan Jambon Kabuaten Ponorogo. *Counsellia : Jurnal Bimbingan dan Konseling* , 1-29.
- Ife, J., & Tesoriero. (2008). *Community Development*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Isidiho, A. O., & Sabran, M. S. (2016). Evaluating the Top-Bottom and Bottom-Up Community Development Approaches: Mixed Method Approach as Alternative for Rural Un-Educated Communities in Developing Countries. *Mediterranean Journal of Social Science* , Vol 7, No. 4, Hal 266-273.
- Nasdian, F. T. (2014). *Pengembangan Masyarakat*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Philips, R., & Pittman, R. H. (2009). A Framework for Community and Economic Development. In R. Philips, & R. H. Pittman, *An Introduction to Community Development* (pp. 3-19). New York: Routledge.
- Roitman, S. (2016). Top-Down and Bottom-Up Strategies for Housing and Poverty Alleviation in Indonesia: The PNPM Programme in Yogyakarta. In S. Attia, S. Shabka, & a. et., *Dynamics and Resilience of Informal Areas* (pp. 187-210). Switzerland: Springer International.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* , Vol. 6, No. 1, Hal. 21-48.

- Suyanto, B. (2001). Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin. *Masyarakat Kebudayaan dan Politik* , Vol 14, No. 4 Hal 25-42.
- Todaro, M. (2000). *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- Widayanti, S. (2012). Pemberdayaan Masyarakat: Pendekatan Teoritis. *Welfare : Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial* , Vol. 1, No. 1, Hal 87-102.
- Wijaya, M. (2010). Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. *Jurnal of Rural and Development* , Vol. 1, No. 1, Hal 1-9.
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative Research from Start to Finish*. New York: Guilford Press.