

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan pertanian di Indonesia merupakan fenomena yang sudah ada sejak masa kolonial Belanda. Program intensifikasi telah dicoba oleh pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1937. program tersebut mewujudkan *Verbeterde Cultuur Technieken*. Meskipun dalam wadah dan nama yang berbeda-beda program ini tetap bertujuan meningkatkan kemampuan produksi pertanian padi. Pelaksanaan *Revolusi Hijau* di Indonesia dimulai sekitar tahun 1960. Pelaksanaan program pembangunan pertanian pada tahun tersebut bertujuan untuk meningkatkan hasil produksi pada tanaman pangan. Logika pembangunan pertanian pada waktu tersebut adalah peningkatan hasil produksi pertanian, walaupun masalah pembagian hasil nantinya akan diatur oleh mekanisme pasar<sup>1</sup>.

Sektor pertanian adalah satu diantara beberapa komoditas strategis. Sektor strategis pertanian di Kecamatan Kalasan dapat dilihat dari mayoritas penggunaan lahan subur atau lahan produktifnya untuk lahan pertanian. Tingkat konsumsi masyarakat desa Tirtomartani pada umumnya yang menggunakan bahan dasar beras sebagai bahan makanan pokok merupakan

salah satu faktor pendukung berkembangnya sektor pertanian di wilayah tersebut.

Tidak lepas dari masalah kebutuhan pokok akan pangan, menurut penulis pembangunan pertanian di Kecamatan Kalasan selalu dihadapkan dengan beberapa masalah yang sangat dilematis, yaitu masalah proses produksi dan masalah pasca produksi. Masalah pasca produksi adalah masalah ketika petani dihadapkan dengan tuntutan akan peningkatan hasil produksi dan tuntutan peningkatan pendapatan dari hasil pertaniannya. Sedangkan masalah proses produksinya adalah ketika petani menerapkan sistem pertanian mereka terkendala pada mahalanya biaya produksi.

Peningkatan produksi pertanian belum tentu mewujudkan produktifitas pertanian. Hasil produksi pertanian yang melimpah belum menjadi penjamin peningkatan pendapatan petani. Penyebabnya adalah dalam pasca produksi pertanian mekanisme pasar dan penetapan harga dasar produksi pertanian yang dikeluarkan oleh pemerintah cenderung kurang menguntungkan petani karena penetapan harga dasar yang cukup rendah. Disamping itu permainan pasar pertanian masih dikuasai oleh tengkulak baik lokal atau luar daerah.

Korelasi masalah proses produksi dan pasca produksi adalah pada saat keuntungan dari hasil penjualan produksi pertanian tidak mampu menopang biaya produksi selanjutnya, padahal keuntungan tersebut merupakan modal yang sangat penting bagi petani. Berbagai kendala yang ada dalam proses produksi maupun pasca produksi menyebabkan sebagian besar petani

yang hidup dalam kelas ekonomi menengah kebawah mengalami kelemahan modal. Kelemahan modal ini jelas akan mempengaruhi proses produksi serta pasca produksi petani.

Secara umum pembangunan pertanian mempunyai tujuan dalam hal peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani, memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha, serta meningkatkan pertumbuhan industri. Sebagai wujud usaha mencapai tujuan tersebut, strategi pembangunan pertanian Indonesia berdasar pada pengembangan pasar pertanian atau *agribisnis* yang terdesentralisasi, bersaing secara sehat, serta berorientasi pada pengelolaan komoditas pertanian yang kuat. Banyak faktor internal dan faktor eksternal yang mempengaruhi pencapaian tujuan tersebut.

Pada masa orde baru paradikma pembangunan cenderung berorientasi keatas yang telah menyebabkan terjadinya sentralisasi pada pusat-pusat birokrasi. Hal ini tercermin dalam pendekatan pembangunan yang lebih menekankan model top-down daripada bottom up. Pada saat yang bersama terjadi proses "birokrasi" dalam berbagai sektor kehidupan<sup>2</sup>.

Dominasi negara (*state*) dalam distribusi kekuasaan politik dan ekonomi yang selama ini mencirikan rezim orde Orde Baru yang didukung oleh sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat dianggap sebagai penyebab utama dari krisis multidimensional yang berkepanjangan<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, Garfindo Persada, Jakarta, 1997 hlm 54

<sup>3</sup> Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan

Dampak krisis multidimensional yang dialami bangsa Indonesia dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat baik golongan ekonomi atas, menengah maupun bawah. Pada masyarakat golongan ekonomi lemah lebih merasakan dampak krisis dibanding golongan ekonomi menengah dan atas. Masyarakat petani salah satu golongan masyarakat ekonomi lemah yang merasakan dampak krisis ekonomi tersebut. Pada umumnya masyarakat petani masih hidup dalam keterbatasan, baik keterbatasan ekonomi, sosial, politik maupun keterbatasan dalam bidang pendidikan. Keterbatasan ekonomi itu nampak pada tingkat pendapatan petani yang pada umumnya masih rendah. Memang ada petani yang dari segi ekonomi cukup berhasil, namun di samping jumlahnya tidak banyak juga keberhasilan itu lebih nampak pada mereka yang merangkap usaha lain.

Keterbatasan sosial yang dialami oleh petani memang tidak terwujud dalam keterasingan, karena fisik masyarakat petani tidak lagi dapat dikatakan terisolasi atau terasing. Keterbatasan sosial lebih terwujud pada ketidakmampuan masyarakat petani dalam mengambil bagian dalam kegiatan ekonomi pasar secara menguntungkan.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi kesenjangan tersebut adalah melalui pemberdayaan masyarakat petani. Pemberdayaan adalah proses memfasilitasi warga masyarakat secara bersama-sama pada sebuah kepentingan bersama atau urusan yang secara kolektif dapat mengidentifikasi sasaran, mengumpulkan sumber daya, mengerahkan suatu kemampuan aksi dan oleh karena itu membantu menyukseskan kembali kebijakan

dalam komunitas<sup>4</sup>. Jadi dalam pemberdayaan masyarakat diharapkan dapat mewujudkan profil keberdayaan masyarakat yang memungkinkan masyarakat dapat bertahan (*survival*), sehingga dapat meningkatkan harkat dan martabat dari kondisi yang saat ini tidak mampu untuk dapat melepaskan diri dari keterbelakangan.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan masyarakat, maka peranan pemerintah merupakan salah satu unsur kunci yang menentukan keberhasilan pembangunan tersebut. Peran aktif pemerintah dapat menjadi landasan utama bagi keterlibatan masyarakat dalam melaksanakan program pembangunan pertanian.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sleman dalam upaya pemberdayaan petani antara lain: program peningkatan ketahanan pangan, program pengembangan agribisnis, program peningkatan kesejahteraan dan kemampuan teknologi petani, program peningkatan dan pemeliharaan prasarana dan sarana pengairan, program tertib pemanfaatan dan penggunaan tanah dan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan bidang pertanian serta program pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan dan penguatan kelembagaan.

Dengan penelitian ini, kami berusaha mengungkapkan masalah yang berkaitan kebijakan pemerintah dalam memberdayakan petani Di Kecamatan Kalasan Kabupaten Sleman. Berdasarkan observasi dan wawancara pendahuluan berbagai upaya yang telah dilakukan untuk pemberdayaan petani

---

<sup>4</sup> Sutopo Eko, *Pemberdayaan Masyarakat Desa*, APMD Press, Yogyakarta, 2004 hlm 32

di Kecamatan Kalasan antara lain: membentuk kelompok tani, melakukan pembinaan kelompok tani, mengusahakan bantuan permodalan, mengusahakan bantuan bibit dan obat-obatan. Dengan berbagai upaya tersebut mampu meningkatkan kesejahteraan petani di Kecamatan Kalasan.

Berdasarkan uraian diatas maka penelitian ini mengambil judul “Kebijakan Pemerintah Dalam Pemberdayaan Petani melalui program pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan dan penguatan kelembagaan di Kecamatan Kalasan, Kabupaten Sleman”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam tesis ini adalah :

Bagaimana program pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan dan penguatan kelembagaan di Kecamatan Kalasan Kabupaten Sleman?

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan**

Mengetahui tentang kebijakan pemerintah dalam memberdayakan petani melalui program pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan dan penguatan kelembagaan di Desa Tirtomartani, Kecamatan Kalasan Kabupaten Sleman.

## **2. Manfaat penelitian**

Memberikan masukan kepada pemerintah Kecamatan Kalasan Kabupaten Sleman dalam pemberdayaan petani.

## **D. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik adalah pola ketergantungan kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor Pemerintah.<sup>5</sup>

Dari pengertian kebijakan publik di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Islami memberikan pendapat bahwa: kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu dari kepentingan seluruh masyarakat. Implikasi pengertian tersebut adalah:

- a. Kebijakan publik bentuk perdananya adalah penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan tapi juga dilaksanakan dalam bentuk nyata;
- c. Setiap kebijakan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

d. Kebijakan publik pada hakekatnya untuk kepentingan masyarakat.<sup>6</sup>

Winarno menyatakan bahwa konsep kebijakan publik ini mempunyai beberapa implikasi, yakni: *pertama*, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik. *Kedua*, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Jika lembaga legislatif menetapkan undang-undang yang mengharuskan pengusaha menggaji karyawannya dengan upah minimum menurut undang-undang, tetapi tidak ada sesuatupun yang dilakukan untuk melaksanakan undang-undang tersebut sehingga tidak ada perubahan yang timbul dalam perilaku ekonomi, maka hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan publik mengenai kasus ini sebenarnya merupakan salah satu dari nonregulasi upah. *Keempat*, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif,

---

<sup>5</sup> William Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Edisi Kedua, Gajah Mada University Press, 1999 hal 132

<sup>6</sup> John M. J. S. 2004. *Prinsip-prinsip dan Rancangan Kebijakan Negara*. Jakarta

kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Kebijakan tidak campur tangan mungkin mempunyai konsekuensi-konsekuensi besar terhadap masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif.<sup>7</sup>

Menurut pandangan Dunn tahapan-tahapan kebijakan publik sebagai berikut:

**a. Tahap penyusunan agenda**

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik.

**b. Tahap formulasi kebijakan**

Para pejabat merumuskan alternative kebijakan untuk mengatasi masalah.

**c. Tahap adopsi kebijakan**

Alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan atau consensus kelembagaan.

**d. Tahap implementasi kebijakan**

---

<sup>7</sup> Dedi Winarna, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik Masyarakat*, Media Pustaka, 2005 hal 15

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisir sumber daya yang dimilikinya, terutama financial dan manusia.

e. Tahap penilaian kebijakan

Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi menilai apakah lembaga pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan<sup>8</sup>.

## 2. Pemberdayaan Petani

Pengertian pemberdayaan masyarakat sebenarnya mengacu pada kata "*empowerment*", yaitu sebagai upaya untuk mengaktualisasikan potensi yang sudah dimiliki oleh masyarakat. jadi, pendekatan pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan masyarakat nelayan adalah penekanan pada pentingnya masyarakat lokal yang mandiri sebagai suatu sistem yang mengorganisir diri mereka sendiri". Pendekatan pemberdayaan masyarakat yang demikian tentunya diharapkan memberikan peranan kepada individu bukan sebagai obyek, tetapi sebagai pelaku (aktor) yang menentukan hidup mereka (Moelyarto, 1996).

Pendekatan pemberdayaan masyarakat yang berpusat pada manusia (*people-centered development*) ini kemudian melandasi wawasan pengelolaan sumber daya lokal yang merupakan mekanisme perencanaan *people-centered development* yang menekankan pada teknologi pembelajaran sosial dan

strategi perumusan program. Adapun tujuan yang ingin dicapai adalah untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengaktualisasikan dirinya (*empowerment*). Dalam kaitan ini Moeljarto (2004) mengembukakan ciri-ciri pendekatan pengelolaan sumber daya lokal yang berbasis masyarakat, yaitu meliputi :

- a. Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat dibuat di tingkat lokal, oleh masyarakat yang memiliki identitas yang diakui peranannya sebagai partisipan dalam proses pengambilan keputusan.
- b. Fokus utama pengelolaan sumberdaya lokal adalah memperkuat kemampuan masyarakat miskin dalam mengarahkan aset-aset yang ada dalam masyarakat setempat, untuk memenuhi kebutuhannya.
- c. Toleransi yang besar terhadap adanya variasi. Oleh karena itu mengakui makna pilihan individual dan mengakui proses pengambilan keputusan yang desentralistis.
- d. Budaya kelembagaan ditandai oleh adanya organisasi-organisasi yang otonom, dan mandiri yang saling berinteraksi memberikan umpan balik pelaksanaan untuk mengoreksi diri pada setiap jenjang organisasi.
- e. Adanya jaringan koalisi dan komunikasi antara para pelaku dan organisasi lokal yang otonom dan mandiri, mencakup

kelompok penerima manfaat pemerintah lokal, bank lokal dan sebagainya yang menjadi dasar bagi semua kegiatan yang ditujukan untuk memperkuat pengawasan dari penguasaan masyarakat atas berbagai sumber yang ada, serta kemampuan masyarakat untuk mengelola sumber daya setempat.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa keberdayaan masyarakat terletak pada proses pengambilan keputusan sendiri untuk mengembangkan pilihan-pilihan adaptasi terhadap perubahan lingkungan sosial. Oleh sebab itu pemahaman mengenai proses adaptasi masyarakat terhadap lingkungannya merupakan informasi penting dalam pembangunan berorientasi pada manusia. Yang melandasi wawasan pengelolaan sumber daya lokal.

Pemberdayaan masyarakat diartikan sebagai upaya untuk membantu masyarakat dalam mengembangkan kemampuan sendiri sehingga bebas dan mampu untuk mengatasi masalah dan mengambil keputusan secara mandiri. Dengan demikian pemberdayaan masyarakat ditujukan untuk mendorong terciptanya kekuatan dan kemampuan lembaga masyarakat untuk secara mandiri mampu mengelola dirinya sendiri berdasarkan kebutuhan masyarakat itu sendiri, serta mampu mengatasi tantangan persoalan di masa yang akan datang. (Sunartiningsih Agnes, 2004:50)

Dasar pandangan strategi pemberdayaan masyarakat adalah bahwa upaya yang dilakukan harus diarahkan langsung pada akar persoalannya yaitu

meningkatkan kemampuan rakyat. Bagian yang tertinggal dalam masyarakat harus ditingkatkan kemampuannya dengan mengembangkan dan mendinamisasikan potensinya, dengan kata lain memberdayakannya. (Karta Sasmita Ginanjar, 1996 : 141 ) Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini dipandang lebih luas dari hanya semata mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety* )

Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Keberdayaan dalam konteks ini kemudian berkaitan erat dengan kondisi fisik dan mental seseorang. Namun selain nilai fisik ada pula nilai-nilai intrinsik dalam masyarakat yang juga menjadi sumber keberdayaan, seperti kekeluargaan, kegotong royongan dan bagi Indonesia kebinekaan (Karta Sasmita Ginanjar, 1996 : 144 ).

Keberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur dasar yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan, dan secara dinamis mengembangkan diri mencapai kemajuan. Memberdayakan masyarakat mengandung arti adanya upaya untuk meningkatkan harkat martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi belum mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan demikian upaya pemberdayaan

. . . . .

Selanjutnya usaha pemberdayaan harus diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat. Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah yang lebih positif dan tidak hanya menciptakan iklim dan suasana. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, kebertanggung jawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan (Karta Sasmita Ginanjar, 1996 : 145).

Peran pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat sangatlah besar peranannya dalam mencapai tujuan dari pemberdayaan tersebut. Karena dengan adanya suatu imbalan yang selaras dan serasi antara pemerintah desa dengan masyarakat dapat menimbulkan dan menumbuhkan pemberdayaan dari masyarakat dalam membangun desanya atas dasar kemampuan dan kekuatan secara mandiri.

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan yang dilakukan bangsa Indonesia saat ini merupakan suatu upaya untuk lebih memberdayakan daerah dan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya masyarakat yang mandiri, sejahtera dan maju. Gerakan reformasi telah mendorong terjadinya usaha penegakan kedaulatan rakyat dan peningkatan peran serta masyarakat yang perlu dipertahankan dan dikembangkan.

- Meningkatkan kemampuan masyarakat melalui penetapan berbagai kebijakan pemerintah, khususnya dalam aspek kebijakan dan program-program pembangunan agar masyarakat dapat mencapai tingkat kemampuan yang diharapkan.
- Memberikan wewenang secara profesional kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam rangka membangun diri dan lingkungannya sendiri. (Eko Sutoro, 2004 :76).

Dalam rangka meningkatkan kemampuan masyarakat dibutuhkan beberapa akses yakni:

- Akses terhadap sumber daya
- Akses terhadap teknologi, yakni suatu kegiatan dengan cara yang lebih baik dan lebih efisien
- Akses terhadap informasi pasar, termasuk penyediaan sarana produksi dan peningkatan ketrampilan berusaha
- Akses terhadap sumber pembiayaan.

Sedangkan etika pembangunan yang harus ditegakkan oleh aparat pemerintahan dalam rangka pemberdayaan masyarakat adalah:

- Memahami aspirasi masyarakat (*responsip*)
- Membangun kepercayaan dan memberikan peluang kepada masyarakat untuk melakukan perencanaan dan pelaksanaan pemenuhan kebutuhan secara mandiri

Melakukan dialog dan memberikan informasi yang banyak namun

- Menciptakan instrument dalam bentuk peraturan dan perundang-undangan yang berpihak kepada yang lemah.

Kondisi yang memungkinkan masyarakat mampu membangun dirinya atas dasar potensi, aspirasi, kewenangan, kelembagaan serta prioritas kebutuhannya, maka akan terwujud kemandirian masyarakat sebagai wadah perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat.

Pembangunan (lama) dan pemberdayaan (baru) mempunyai cara pandang dan kebijakan yang berbeda seperti terlihat dalam tabel (Sutera

Tabel I.1.  
Pergeseran Paradigma dalam Pembangunan Masyarakat Desa

Paradigma lama (pembangunan)	Paradigma baru (pemberdayaan)
Fokus pada pertumbuhan ekonomi	Pertumbuhan yang berkualitas dan berkelanjutan
Redistribusi oleh negara	Proses keterlibatan warga yang marginal dalam pengambilan keputusan
Otoritarianisme ditolerir sebagai harga yang harus dibayar karena pertumbuhan.	Menonjolkan nilai-nilai kebebasan, otonomi, harga diri, dll
Negara memberi subsidi pada pengusaha kecil	Negara membuat lingkungan yang memungkinkan
Negara menyediakan layanan ketahanan sosial	Pengembangan institusi lokal untuk ketahanan sosial
Transfer teknologi dari negara maju	Penghargaan terhadap kearifan dan teknologi lokal, pengembangan teknologi secara partisipatoris
Transfer aset-aset berharga pada negara maju	Penguatan institusi untuk melindungi aset komunitas miskin
Pembangunan nyata diukur dari nilai ekonomis oleh pemerintah	Pembangunan adalah proses multidimensi dan sering tidak nyata yang dirumuskan oleh rakyat
Sektoral	Menyeluruh
Organisasi hirarkhis untuk melaksanakan proyek	Organisasi belajar non-hirarkis
Peran negara produser, penyelenggara, pengatur dan konsumen terbesar	Peran negara menciptakan kerangka legal yang kondusif, membagi kekuasaan, mendorong tumbuhnya institusi-institusi masyarakat.

Sumber : diadaptasi dari A. Shepherd, *sustainable Rural Development* (London, Macmillan Press, 1998), hal.17

Pada intinya, paradigma lama (pembangunan) lebih berorientasi pada negara dan modal sementara paradigma baru (pemberdayaan) lebih terfokus pada masyarakat dan institusi lokal yang dibangun secara partisipatif. Modal adalah segala-galanya yang harus dipupuk terus meski harus ditopang

dengan pengelolaan politik secara otoritarian dan sentralistik. Sebaliknya

pemberdayaan adalah pembangunan yang dibuat secara demokratis, desentralistik dan partisipatoris. Masyarakat menempati posisi utama yang memulai, mengelola dan menikmati pembangunan. Negara adalah fasilitator dan membuka ruang yang kondusif bagi tumbuhnya prakarsa, partisipasi dan institusi lokal.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan adalah sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah yang dibuat secara demokratis, desentralistik dan partisipatoris.

Pemahaman pemberdayaan (masyarakat desa) ada beberapa cara pandang (Sutoro Eko: 2004). *Pertama*, pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. Posisi masyarakat bukanlah *obyek* penerima manfaat (*beneficiaries*) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai subyek (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara mandiri. Berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggungjawab negara. Pemberian layanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, transportasi dan seterusnya) kepada masyarakat tentu merupakan tugas (kewajiban) negara secara *given*. Masyarakat yang mandiri sebagai partisipan berarti terbukanya ruang dan kapasitas mengembangkan potensi-kreasi, mengontrol lingkungan dan sumberdayanya sendiri, menyelesaikan masalah secara mandiri, dan ikut menentukan proses politik di ranah negara. Masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pengembangan dan pemerintahan

*Kedua*, pemberdayaan secara prinsipil berurusan dengan upaya memenuhi kebutuhan (*needs*) masyarakat. Banyak orang berargumen bahwa masyarakat akar rumput sebenarnya tidak membutuhkan hal-hal yang utopis (*ngayawara*) seperti demokrasi, desentralisasi, *good governance*, otonomi daerah, masyarakat sipil, dan seterusnya. “Apa betul masyarakat desa butuh demokrasi dan otonomi desa? Saya yakin betul, masyarakat itu hanya butuh pemenuhan sandang, pangan dan papan (SPP). Ini yang paling dasar. Tidak ada gunanya bicara demokrasi kalau rakyat masih miskin”, demikian tutur seseorang yang mengaku sering berinteraksi dengan warga desa. Pendapat ini masuk akal, tetapi sangat dangkal. Mungkin kebutuhan SPP itu akan selesai kalau terdapat uang yang banyak. Tetapi persoalannya sumber daya untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat itu sangat langka (*scarcity*) dan terbatas (*constrain*). Masyarakat itu tidak mudah bisa akses pada sumbernya untuk memenuhi kebutuhan SPP. Karena itu, pemberdayaan adalah sebuah upaya memenuhi kebutuhan masyarakat bukan hanya terbatas dan langka, melainkan ada problem struktural (ketimpangan, eksploitasi, dominasi, hegemoni, dll) yang menimbulkan pembagian sumberdaya secara tidak merata. Dari sisi negara, dibutuhkan kebijakan dan program yang memadai, canggih, *pro-poor* untuk mengelola sumberdaya yang terbatas itu. Dari sisi masyarakat, seperti akan saya elaborasi kemudian, membutuhkan partisipasi (*voice akses ownership dan kontrol*) dalam proses kebijakan dan

*Ketiga*, pemberdayaan terbentang dari proses sampai *visi ideal*. Dari sisi proses, masyarakat sebagai subyek melakukan tindakan atau gerakan secara kolektif mengembangkan potensi –kreasi, memperkuat posisi tawar, dan meraih kedaulatan. Dari sisi visi ideal, proses tersebut hendak mencapai suatu kondisi dimana masyarakat mempunyai kemampuan dan kemandirian melakukan *voice*, akses dan kontrol terhadap lingkungan, komunitas, sumberdaya dan relasi sosial-politik dengan negara. Proses untuk mencapai visi ideal tersebut harus tumbuh dari bawah dan dari dalam masyarakat sendiri. Namun, masalahnya, dalam kondisi struktural yang timpang masyarakat sulit sekali membangun kekuatan dari dalam dan dari bawah, sehingga membutuhkan “intervensi” dari luar. Hadirnya pihak luar (pemerintah, LSM, organisasi masyarakat sipil, organisasi agama, perguruan tinggi, dan lain-lain) ke komunitas bukanlah mendikte, menggurui, atau menentukan, melainkan bertindak sebagai fasilitator (katalisator) yang memudahkan, menggerakkan, mengorganisir, menghubungkan, memberi ruang, mendorong, membangkitkan dan seterusnya. Hubungan antara komunitas dengan pihak luar itu bersifat setara, saling percaya, saling menghormati, terbuka, serta saling belajar untuk tumbuh berkembang secara bersama-sama.

*Keempat*, pemberdayaan terbentang dari level psikologis personal (anggota masyarakat) sampai ke level struktural masyarakat secara kolektif.

Pemberdayaan terbagi atas dua sisi: dimensi (yang terbagi menjadi psikologis

dan struktural) dan level (personal dan masyarakat). Pemberdayaan

struktural-personal berarti membangkitkan kesadaran kritis individu terhadap struktur sosial-politik yang timpang serta kapasitas individu untuk menganalisis lingkungan kehidupan yang mempengaruhi dirinya. Pemberdayaan *psikologis-masyarakat* berarti menumbuhkan rasa memiliki, gotong-royong, *mutual trust*, kemitraan, kebersamaan, solidaritas sosial dan visi kolektif masyarakat. Sedangkan pemberdayaan *struktural-masyarakat* berarti mengorganisir masyarakat untuk tindakan kolektif serta penguatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan.

Mengikuti pendapat Margot Breton (Eko Sutoro, 2004) realitas obyektif pemberdayaan merujuk pada kondisi struktural yang mempengaruhi alokasi kekuasaan dan pembagian akses sumberdaya di dalam masyarakat. Dia juga mengatakan bahwa realitas subyektif perubahan pada level individu (persepsi, kesadaran dan pencerahan), memang penting, tetapi sangat berbeda dengan hasil-hasil obyektif pemberdayaan: perubahan kondisi sosial. "Setiap individu tidak bisa mengembangkan kemampuan dirinya karena dalam masyarakat terjadi pembagian kerja yang semu, relasi yang subordinatif, dan ketimpangan sosial", demikian tulis Heller (Eko Sutoro, 2004). Bahkan James Herrick (Eko Sutoro, 2004) menegaskan bahwa pemberdayaan yang menekankan pada pencerahan dan emansipasi individu tidak cukup memadai memfasilitas pengembangan kondisi sosial alternatif. Tabel I.2. menampilkan pemetaan pemberdayaan dari dua sisi: dimensi (yang terbagi menjadi psikologis dan struktural) dan level (personal dan masyarakat).

Tabel 1.2  
Dimensi dan Level Pemberdayaan

Level/Dimensi	Psikologi	Struktural
Personal	Mengembangkan pengetahuan, wawasan, harga diri, kemampuan, kompetensi, motivasi, kreasi, dan kontrol diri.	Membangkitkan kesadaran kritis individu terhadap struktur sosial-politik yang timpang serta kapasitas individu untuk menganalisis lingkungan kehidupan yang mempengaruhi dirinya.
Masyarakat	Menumbuhkan rasa memiliki, gotong royong, <i>mutul trust</i> , kemitraan, kebersamaan, solidaritas sosial dan visi kolektif masyarakat.	Mengorganisir masyarakat untuk tindakan kolektik serta penguatan partisipasi dalam pembangunan dan pemerintahan.

Sumber : diolah kembali dari C. Kieffer

*Kelima*, tipologi PMD berdasarkan arena (pemerintahan dan pembangunan) serta aktor (negara dan masyarakat) yang diletakkan dalam konteks desentralisasi dan demokratisasi desa. Tipologi itu tertulis dalam bagan 1. Kuadran 1 (pemerintahan dan negara) pada intinya hendak membawa negara lebih dekat ke masyarakat desa, dengan bingkai desentralisasi (otonomi) desa, demokratisasi desa, *good governance* desa dan *capacity building* pemerintahan desa. Fokusnya adalah perubahan haluan pembangunan dan pelayanan publik. Fokusnya adalah perubahan haluan pembangunan yang *top down menuju bottom up*, membuat pelayanan publik lebih berkualitas dan semakin dekat dengan masyarakat, serta penanggulangan kemiskinan.

Peran kebijakan pemerintah desa dalam pemberdayaan masyarakat sangatlah besar peranannya dalam mencapai tujuan dari pemberdayaan

tersebut. Karena dengan adanya suatu imbang yang selaras dan setasi

antara kebijakan pemerintah desa dengan masyarakat dapat menimbulkan dan menumbuhkan pemberdayaan dari masyarakat dalam membangun desanya atas dasar kemampuan dan kekuatan secara mandiri.

Fenomena kemiskinan masyarakat petani merupakan masalah yang cukup kompleks sekaligus merupakan persoalan yang rumit untuk dipecahkan. Disatu sisi petani dihadapkan pada persoalan untuk memenuhi kebutuhan pokok hidupnya seperti sandang, pangan, papan dan lain-lain. Disisi lain petani harus tunduk pada keharusan-keharusan yang dipaksakan pihak lain terutama para pengusaha dan pedagang. (Sumartiningsti, 2004). Sementara itu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya saja petani sudah mengalami kesulitan, hal ini disebabkan oleh sempitnya lahan yang dimiliki petani bahkan ada kecenderungan penurunan jumlah kepemilikan lahan sejalan dengan adanya system pembagian warisan. Selain itu kebijakan pemerintah tentang pencabutan subsidi pupuk pada beberapa tahun yang lalu telah semakin memberatkan petani dalam membiayai biaya produksi. Ini berarti pendapatan usaha tani semakin menurun.

Kondisi tersebut diatas yang menyebabkan masyarakat petani semakin tidak bertdaya dalam menghadapi persaingan hidup yang semakin kompetitif. Masalah ini menjadi rumi untuk dicarikan solusi alternatif. Oleh karena itu dirasa cukup mendesak untuk dilakukan usaha-usaha yang berorientasi untuk memberdayakan petani seiring dengan semakin besarnya

ebutuhan kebutuhan hidup dan ketatnya persaingan hidup yang dihadapi

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan yang dilakukan bangsa Indonesia saat ini merupakan suatu upaya untuk lebih memberdayakan daerah dan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya masyarakat yang mandiri, sejahtera dan maju. Gerakan reformasi telah mendorong terjadinya usaha penegakan kedaulatan rakyat dan peningkatan peran serta masyarakat yang perlu dipertahankan dan dikembangkan.

Melalui upaya pemberdayaan masyarakat, akan terwujud keberdayaan masyarakat, yang memiliki unsur-unsure yang memungkinkan masyarakat dapat bertahan. Dalam konteks ini pemberdayaan masyarakat dapat dilihat pada 3 aspek, yakni:

- Menciptakan suasana dan iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang.
- Memperkuat potensi/daya yang dimiliki masyarakat melalui pemberian masukan berupa bantuan dana, pembangunan prasarana dan sarana, baik fisik maupun sosial serta pengembangan lembaga pendanaan, penelitian dan pemasaran di daerah.
- Melindungi melalui pemihakan kepada masyarakat yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang, dan bukan berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi (Sutopo Eko, 2004)

### **E. Definisi Konsep**

1. Kebijakan pemerintah adalah: serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.
2. Pemberdayaan Petani adalah: pemberdayaan petani adalah sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar petani.

### **F. Definisi Operasional**

Program pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan dan penguatan kelembagaan dapat dilihat dari :

1. Menciptakan suasana dan iklim yang memungkinkan petani berkembang.

Diukur dengan indikator:

- a. Mengadakan penyuluhan
- b. Mengadakan pembentukan kelompok
- c. Mengadakan pelatihan.

2. Memperkuat potensi/daya yang dimiliki petani.

Diukur dengan indikator:

- a. Pemberian masukan berupa bantuan dana,
- b. Pembangunan prasarana dan sarana, baik fisik maupun sosial
- c. Pengembangan lembaga pendanaan

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini bermaksud ingin mencermati dan menelaah lebih jauh tentang program pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan dan penguatan kelembagaan di Kecamatan Kalasan, Kabupaten Sleman. Untuk itu peneliti akan menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif.

Untuk mendapatkan kesimpulan yang objektif, penelitian kualitatif mencoba mendalami dan menerobos gejalanya yang menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan situasinya.<sup>9</sup>

Adapun karena tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkapakan fenomena sosial secara jelas dan cermat, maka metode yang digunakan adalah metode deskriptif. Hadari Nawawi memberikan pengertian metode deskriptif sebagai suatu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seorang, lembaga, kelompok/masyarakat) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.<sup>10</sup>

Berdasarkan pengertian dan ciri-ciri metode penelitian deskriptif diatas, maka operasionalnya berkisar pada pengumpulan data yang selanjutnya disusun, diolah, dan ditafsirkan. Selanjutnya data yang telah diolah tersebut

---

<sup>9</sup> Lexy J. Moelong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 2002, hal. 3

<sup>10</sup> M. L. N. ...  
<sup>10</sup> M. L. N. ...

diberi makna yang rasional dengan mematuhi prinsip-prinsip logika untuk memperoleh kesimpulan-kesimpulan yang bersifat kritis.

## **2. Unit Analisis**

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Program Peningkatan Ketahanan Pangan di Kecamatan Kalasan, Kabupaten Sleman. Informan dalam penelitian ini adalah: aparat pelaksana 6 orang, Masyarakat petani 14 orang dan tokoh masyarakat 5 orang.

## **3. Teknik Pengumpulan Data**

Sesuai bentuk penelitian kualitatif dan jenis sumber data yang dimanfaatkan, maka teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

### **a. Observasi**

Dalam observasi ini peneliti hanya sebagai pengamat yang hadir di lokasi. Observasi langsung ini akan dilakukan dengan cara formal dan informal untuk mengamati berbagai kegiatan dan peristiwa dalam pelaksanaan program Peningkatan Ketahanan Pangan di Kecamatan Kalasan, Kabupaten Sleman.

### **b. Wawancara mendalam (*in-depth-interviewing*).**

Wawancara jenis ini bersifat lentur dan terbuka, tidak terstruktur ketat, tidak dalam suasana formal, dan dilakukan berulang pada informan yang sama. Pertanyaan yang diajukan bisa semakin terfokus sehingga informasi yang bisa dikumpulkan rinci dan mendalam

### **c. Dokumentasi**

Teknik ini akan dilakukan untuk mengumpulkan data yang bersumber dari dokumen dan arsip yang terdapat Di lokasi penelitian.

## **4. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisis interaktif dari Milles dan Huberman. Dalam teknik ini ketiga komponen utama yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan yang dilakukan serentak dengan proses pengumpulan data, dalam bentuk siklus selama proses penelitian. Untuk lebih jelasnya tiga komponen dalam model analisa interaktif dari Milles dan Huberman dapat dijelaskan dibawah ini yaitu sebagai berikut :

### **1. Reduksi Data (Pengumpulan data)**

Merupakan proses seleksi dan penyederhanaan data yang diperoleh di lapangan. Teknik ini digunakan agar data dapat digunakan sepraktis dan seefisien mungkin, sehingga hanya data yang diperlukan dan dinilai valid yang dijadikan sumber penelitian. Tahap ini berlangsung terus-menerus dari tahap awal sampai tahap akhir.

### **2. Data Display (Penyajian data)**

Merupakan sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi

### **3. *Conclusion Drawing* (Penarikan kesimpulan)**

Dari awal pengumpulan data peneliti harus sudah mulai mengerti apa arti dari hal-hal yang ditemui. Dari data yang diperoleh di lapangan maka dapat diambil suatu kesimpulan hasil akhir penelitian tersebut<sup>11</sup>.