

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kemitraan

2.1.1 Definisi Kemitraan

Berbagai bentuk kerja sama yang melibatkan banyak pihak telah terjalin dalam forum global maupun lokal. Kerja sama tersebut berdasarkan tujuan, kapasitas, dan konteks kegiatan dengan cara saling memanfaatkan kualitas dan kompetensi para mitra. Kerja sama yang melibatkan banyak pihak dapat menghasilkan inovasi dalam menghadapi berbagai tantangan pembangunan, termasuk dalam mengakses sumber daya yang dibutuhkan seperti asistensi teknis, sumber daya manusia, sumber pengetahuan, maupun keuangan. Selain istilah kemitraan atau *partnership*, di berbagai belahan dunia juga dikenal istilah lain seperti *consortia* (konsorsium), *alliance* (aliansi), *forum*, *flatform*, dan *network*. Meskipun berbeda penyebutan, namun maksud, karakteristik, dan cara kerjanya mirip dengan proses yang diterapkan dalam kemitraan¹.

Secara umum, kemitraan dipahami sebagai hubungan kerja sama antara dua pihak atau lebih yang bersepakat untuk mengerjakan suatu prakarsa dalam suatu kurun waktu tertentu. Sebuah kemitraan akan melibatkan tiga elemen utama yaitu 1) prakarsa dilahirkan dari ide yang diciptakan bersama, 2) semua pihak yang terlibat dalam prakarsa tersebut memberikan kontribusi atau peran yang berimbang, dan 3) apabila terjadi hambatan atau tantangan dalam pelaksanaan,

¹TNP2K. *Kemitraan Pemerintah dan Swasta Dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan*. (Jakarta : Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.2019). Hlm 15

semua pihak yang terlibat akan turut bersama-sama menanggung kerugian, baik moril maupun materil².

Kemitraan menurut Masturi dalam Nur Ikhsan³ adalah hubungan kerjasama dari berbagai pihak, baik secara individual maupun kelompok. Tujuan terbentuknya sebuah kemitraan yaitu karena ingin menjalin kerja sama. Terbentuknya suatu kemitraan yaitu strategi bisnis dalam kerjasama oleh pihak tertentu melalui kontak yang sudah ditentukan agar tercapainya tujuan, baik yang bermitra maupun sebagai mitra. Menurut Busmiati dalam Nur Ikhsan⁴, sebagai konsep hubungan kemitraan dilakukan sesuai dengan sifat serta kondisi dan tujuan sehingga menghasilkan sebuah perlakuan secara efektif dari berbagai pembinaan yang dilakukan. Untuk melakukan kerja sama terkait dengan pembinaan akan dipengaruhi kebijaksanaan yang berlaku di wilayah tersebut, oleh karena itu diperlukan sebuah dukungan serta kebijaksanaan mutlak dalam melakukan kerjasama melalui kontrak secara komitmen untuk mengikuti kesepakatan yang telah disepakati bersama.

Bentuk kemitraan atau sinergi dapat dilakukan dalam bentuk merangkul semua elemen *stakeholder*, dalam hal ini berupa pemerintah dengan NGO, ataupun sesama NGO, ataupun dengan aktor lainnya seperti donatur sebagai sumber pendanaan, perusahaan ataupun universitas sebagai institusi penelitian. Kemitraan masyarakat berperan membantu aparat untuk lebih memahami

² TNP2K.Ibid. Hlm 16

³Nur Ikhsan, Shinta Alfiah Nur, Lulu Qurrata A'yun.*Kemitraan Pemerintah Daerah Dan Lembaga Swadaya Masyarakat Dalam Pengelolaan Rumah Hati Rumah Bakat di Kota Makassar*. Prosiding Simposium Nasional.(2020).Hlm 959.

⁴ Nur Ikhsan.Ibid.Hlm 960.

daerahnya dan menangkap peluang-peluang pengembangan yang tersedia bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kemitraan adalah sebuah asosiasi dua atau lebih individu atau organisasi yang berkontribusi dengan uang, properti, atau sumberdaya lainnya untuk melakukan kerjasama dan membagi keuntungan maupun kerugian. Kemitraan menyepakati adanya pembagaian sumberdaya, koordinasi kegiatan, mengatasi masalah bersama, dan menyatukan sumberdaya sebagai dasar untuk menciptakan sebuah entitas baru. Dalam pengertian lain, kemitraan didefinisikan sebagai sebuah hubungan dimana organisasi sama-sama berkomitmen untuk bergabung mencapai kesuksesan dari proses apapun yang akan dihadapi.

Istilah kemitraan sering digunakan pemerintah dan dapat mencakup segala hal mulai dari pengaturan proses konsultasi hingga layanan kemitraan yang dikendalikan dengan persetujuan kontrak. Munculnya istilah kemitraan dalam pengelolaan berbagai urusan publik, tidak dapat lagi dilakukan secara independen oleh satu organisasi karena bervariasinya kebutuhan keterampilan yang dibutuhkan. Oleh karena itulah, tidak ada pilihan lain selain bermitra atau berkolaborasi dengan organisasi atau lembaga lainnya⁵.

2.1.2 Prinsip Dasar Kemitraan

Esensi kemitraan adalah proses dimana berbagai pihak memandang sebuah masalah dari sudut pandang yang berbeda dapat mengeksplorasi secara konstruktif perbedaan tersebut, kemudian mencari pemecahan masalah yang

⁵ Sari Novita, dkk. *Model Kemitraan Sinergis Rencana Aksi P4GN Berbasis Pemberdayaan Masyarakat*. (Jakarta: Pusat Penelitian, Data, dan Informasi Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia.2021). Hlm 23-24

melebihi pandangan masing-masing yang terbatas akan solusi. Bukan hal yang mudah membangun komitmen bersama diantara banyak pihak dengan kepentingan yang beragam dan sering kali bersebrangan satu sama lain. Kemitraan hanya bisa dibangun jika masing-masing pihak mampu dan bersedia menghormati prinsip saling berbagi manfaat, saling memperkuat, dan saling berbagi resiko⁶.

- 1) Berbagi manfaat. Kemitraan adalah rangkaian proses panjang yang dimulai dengan saling mengenal calon mitra, posisi, keunggulan, dan kelemahan usaha atau aktivitas masing-masing. Pemahaman akan keunggulan dan kelemahan akan menghasilkan sinergi yang berdampak pada efisiensi. Lembaga besar dapat menghemat biaya dengan menggunakan tenaga yang dimiliki oleh lembaga kecil, dan sebaliknya lembaga kecil dapat menggunakan kemampuan teknologi, sarana produksi, dan permodalan yang umumnya dimiliki lembaga yang lebih besar.
- 2) Saling memperkuat. Sebelum memulai kerjasama, kedua belah pihak tentunya menginginkan adanya nilai tambah yang bisa diraih, baik nilai tambah ekonomi berwujud peningkatan keuntungan maupun nilai tambah non ekonomi seperti peningkatan kemampuan manajemen, penguasaan teknologi, dan lain sebagainya. Kemitraan pada intinya adalah pertukaran nilai tambah. Tentu saja kedua belah pihak, harus memastikan bahwa nilai

⁶Usaid Iuwash Plus, Kementrian BAPPENAS. *Panduan Membangun Kemitraan Untuk Peningkatan Akses Air Minum, Sanitasi, dan Perilaku Higiane.* (Jakarta: Usaid Iuwash Plus.2021). Hal 5-6

tambah tersebut saling mengisi dan memperkuat kekurangan masing-masing pihak yang bermitra.

- 3) Saling berbagi resiko. Kemitraan adalah kesetaraan posisi tawar berdasarkan peran masing-masing. Hubungan antar mitra bersifat timbal balik, pembagian resiko dan keuntungan harus dilakukan secara proporsional.

Kerja sama kemitraan menuntut agar pihak bersedia berbagi informasi yang cukup, akurat, dan terbuka untuk bisa diakses bersama-sama. Fungsi, struktur, kewenangan, hak, dan tanggung jawab masing-masing harus jelas, serta semua pihak harus patuh terhadap peraturan yang berlaku. Kerja sama kemitraan harus dilakukan secara professional tanpa ada benturan kepentingan, tekanan atau intervensi dari pihak manapun.

Kemitraan dilakukan untuk mensukseskan implementasi suatu program yang telah diagendakan oleh pemerintah, kemitraan memiliki arti lain kerja sama yang dijalin oleh lebih satu aktor di dalamnya. Bermitra berarti saling membantu antar aktor yang berperan, dan juga saling melibatkan diri dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh salah satu aktor tersebut. Aktor-aktor yang bermitra memiliki tujuan atau pendapat yang sama tentang suatu fenomena⁷.

⁷Palupi Tyas Ajeng Martha. *Pola Kemitraan Antara Pemerintah Daerah dan Non Government Organization (NGO) (Studi Kemitraan Pemerintah Daerah Kabupaten Pringsewu dan Sticching Nederlandse Vrijwiligers (SNV) Nederland Development Organization dalam Implementasi Program ODF untuk mewujudkan SDG's*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung. 2019. Hlm 14.

2.1.3 Kemitraan Sebagai Wujud *Collaborative Governance*

Istilah *Collaborative Governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan di luar pemerintahan atau negara. Fokus *Collaborative Governance* terdapat pada kebijakan dan masalah publik yang menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kepentingan publik. Agrawal dan Lemos dalam Retno Sunu Astuti mendefinisikan *Collaborative Governance* tidak hanya terbatas pada pemangku kepentingan yang terdiri dari pemerintah dan non-pemerintah tetapi juga terbentuk atas adanya multi partner governance yang meliputi sektor privat atau swasta, masyarakat, komunitas sipil dan terbangun sinergi peran pemangku kepentingan dan penyusunan rencana yang bersifat campuran seperti halnya kerja sama publik-privat-sosial⁸. Lebih lanjut, Bovaird dalam Retno Sunu Astuti mendefinisikan kemitraan antara pemerintah dan swasta secara sederhana sebagai pengaturan pekerjaan berdasarkan komitmen timbal balik, melebihi dan diatas yang diatur dalam kontrak antara satu organisasi di sektor publik dengan organisasi di luar sektor publik⁹.

Dari definisi yang dikemukakan Bovaird, jelas dikatakan bahwa kemitraan melibatkan bentuk kerja sama yang lebih dari sekedar kontrak kerja sama. Kerja sama yang dijelaskan dalam konsep kemitraan antara sektor publik dan swasta adalah kerja sama masing-masing pihak yang memiliki keprihatinan di luar apa yang tertulis di dalam kontrak. Kemitraan yang dilakukan oleh

⁸Astuti Retno Sunu, Hardi Warsono, dan Abd. Rachim. *Collaborative Governance dalam Perspektif Administrasi Publik*.(Semarang: Universitas Diponegoro Press. 2020).Hlm 42.

⁹Ibid.Hlm 43.

pemerintah dengan institusi di luar pemerintah dapat dibagi menjadi beberapa arena kemitraan, yaitu : 1) kolaborasi antara institusi pemerintah, 2) kolaborasi antara institusi pemerintah dan institusi bisnis, 3) kemitraan antara pemerintah dan lembaga masyarakat sipil.

Kemitraan antara pemerintah dan lembaga masyarakat sipil dapat mencakup kedua jenis lembaga dalam masyarakat, baik lembaga independen atau lembaga binaan pemerintah. Kemitraan antara pemerintah dan lembaga masyarakat sipil yang pembentukannya di sponsori oleh pemerintah cenderung lebih terlibat dalam kegiatan yang menyangkut pemerintah. Sedangkan kerja sama pemerintah dengan lembaga masyarakat sipil independen biasanya didorong keyakinan bahwa penyelenggara kegiatan pemerintah dan pelayanan publik harus menempatkan warga negara dan pengguna layanan sebagai subjek yang perlu terlibat aktif dalam seluruh proses pelaksanaan pemerintahan¹⁰.

2.2 Konsep Pemerintah Daerah

2.2.1 Definisi Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹⁰ Ibid, hlm 45.

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945¹¹. Pemerintah daerah sebagai kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah daerah juga dapat diartikan sebagai kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang dalam tugasnya memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah memiliki fungsi perlindungan, pelayanan publik, dan pembangunan. Oleh karena itu dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah harus menjalankan ketiga fungsi pemerintahan tersebut. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta

¹¹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 *Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*

masyarakat. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

2.2.2 Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Desentralisasi merupakan langkah akselerasi percepatan dan pemerataan di segala bidang melalui pemerintah daerah. Pemerintah Daerah idealnya memiliki komitmen yang kuat dan sesuai dengan tujuan nasional dalam rangka melaksanakan kegiatan pembangunan di daerah secara optimal dan berkesinambungan, sesuai dengan rencana dan program kerja Pemerintah Daerah. Salah satu kegiatan pembangunan di daerah yaitu memberdayakan masyarakat maupun pemanfaatan sumber daya alam dalam memaksimalkan potensi daerah dengan berdasarkan kebijaksanaan dalam pemanfaatannya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, tugas dan fungsi Pemerintah Daerah yakni mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah terbagi menjadi tingkat provinsi yang dipimpin oleh Gubernur dan kabupaten atau kota yang dipimpin oleh Bupati atau Walikota.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah memiliki karakteristik tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

dijelaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintah Daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintah pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan penyelenggaraan Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Keduanya berkedudukan sejajar sebagai unsur penyelenggara pemerintah di daerah namun memiliki fungsi yang berbeda. DPRD berfungsi membentuk peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan. Sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan kebijakan daerah. Dengan demikian, dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah¹².

2.3 Non Government Organization (NGO)

2.3.1 Definisi Non Government Organizational (NGO)

Non Government Organizational (NGO) atau yang secara umum dikenal dengan organisasi non pemerintah nirlaba merupakan organisasi yang dibentuk oleh masyarakat dan bersifat mandiri. NGO dibentuk sebagai perwujudan dari komitmen sejumlah warga negara yang mempunyai kepedulian terhadap persoalan-persoalan yang muncul, baik di bidang ekonomi, sosial, maupun politik. Menurut Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disingkat Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan

¹²Widodo. *Kolaborasi Pemerintahan, Swasta dan Warga Sipil dalam Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan DAS*. (Makassar: PT Nas Media Pustaka. 2023).Hlm 4

kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945¹³.

Pendirian Ormas sesuai dengan amanat pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan, pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang. Kehadiran NGO dalam sebuah masyarakat dikarenakan kapasitas dan pelayanan pemerintah terhadap warga negara yang terbatas, terutama di negara berkembang seperti Indonesia. Menurut Cleary, sebagaimana dikutip oleh M Aulia Rachman dan Syamsudin, NGO merupakan organisasi yang melakukan kegiatan untuk meringankan penderitaan, memperhatikan kepentingan orang miskin, melindungi dan menjaga lingkungan, menyediakan layanan dasar sosial dan melakukan pengembangan masyarakat¹⁴. NGO terdiri atas tiga unsur, yakni pelaksana, katalisator, dan mitra. Beberapa NGO diorganisir seputar isu spesifik seperti hak asasi manusia (HAM), lingkungan, kesehatan, dan lainnya sesuai dengan visi, misi, tujuan, dan mandat mereka. NGO sebagai salah satu organisasi yang dibentuk oleh masyarakat secara sukarela juga ikut berperan dalam pemberdayaan masyarakat, diantaranya¹⁵ :

¹³Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 *Tentang Organisasi Kemasyarakatan*

¹⁴Rachman M Aulia, Syamsudin. *Meningkatkan Peran dalam Membentuk Sinergi antara Pemerintah dan Non-Governmental Organization (NGO) dalam Upaya Pemberdayaan Ekonomi di Daerah Tertinggal*. Proceeding of Community Development Vol 1. (2017). Hlm 136.

¹⁵ Ibid. Hlm 137.

- 1) Sebagai fasilitator dan katalisator
- 2) Sebagai pelatih dan pendidik
- 3) Sebagai pemupukan modal
- 4) Penyelenggara proyek-proyek stimulant
- 5) Sebagai agen advokasi, serta
- 6) Sebagai lembaga penggerak peran serta masyarakat.

Keberadaan NGO dalam sebuah masyarakat merupakan kenyataan yang tidak dapat dinafikan. Hal ini akibat kapasitas dan pelayanan pemerintah terhadap warganya masih sangat terbatas. NGO memiliki peranan dalam proses pembangunan sebuah negara. Noelen Heyzer dalam Taufik Nurrohman ,mengidentifikasi tiga jenis peranan NGO, yaitu¹⁶ :

- 1) Mendukung dan memberdayakan masyarakat pada tingkat *grassroot* (akar rumput), yang sangat esensial dalam menciptakan pembangunan yang berkelanjutan.
- 2) Meningkatkan pengaruh politik secara meluas, melalui jaringan kerja sama, baik dalam negara ataupun dalam lembaga-lembaga internasional lainnya.
- 3) Ikut mengambil bagian dalam menentukan arah dan agenda pembangunan.

¹⁶ Nurrohman Taufik. *Peran LSM Dalam Pemberdayaan Masyarakat (Studi kasus LSM Kompleet dalam pemberdayaan masyarakat di Desa Melung Kabupaten Banyumas)*. Jurnal FISIP Vol 1. Universitas Siliwangi. Hlm 86.

Mengacu pada pendapat Heyzer tersebut, maka dapat digolongkan peranan NGO ke dalam dua kelompok besar, yaitu pertama, peranan dalam bidang non politik yaitu memberdayakan masyarakat dalam bidang sosial bidang ekonomi, dan kedua dalam bidang politik yaitu sebagai wahana untuk menjembatani warga masyarakat dengan negara atau pemerintah. Melihat peranan NGO yang sangat besar dalam kehidupan masyarakat, tidak jarang kalangan elit politik dan akademik melihat NGO sebagai alternatif untuk mewujudkan *civil society* (masyarakat sipil), yang akhirnya akan menjadi lokomotif demokratisasi di negara-negara dunia ketiga. Peranan NGO tidak hanya sebatas pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, tetapi juga sebagai elemen yang turut andil dalam terciptanya *Good Governance*, model pemerintahan yang membuka akses luas bagi perumusan kebijakan publik.

Sebagai pelaku perubahan (*agent of change*), pada umumnya NGO berperan sebagai fasilitator pendidikan masyarakat, komunikator bagi kepentingan masyarakat lapisan bawah, katalisator, dan dinamisator transformasi sosial serta mediator antara pemerintah dan lembaga lain seperti bank dan masyarakat. NGO dapat berperan penting dalam mendukung kelompok-kelompok swadaya masyarakat melalui sejumlah upaya, diantaranya¹⁷ :

- 1) Mengidentifikasi kebutuhan lokal dan taktik-taktik untuk memenuhinya.
- 2) Melakukan mobilisasi dan menggerakkan usaha aktif masyarakat dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhannya.

¹⁷Zubaedi. *Pengembangan Masyarakat Wacana dan Praktik*.(Jakarta: Kencana.2013). Hlm 72

- 3) Merumuskan kegiatan jangka panjang dalam rangka mewujudkan sasaran-sasaran pembangunan yang lebih umum.
- 4) Menghasilkan dan memobilisasi sumber daya lokal atau eksternal untuk kegiatan pembangunan pedesaan.
- 5) Pengaturan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan kelompok sasaran.

2.4 Konsep Pemberdayaan Masyarakat

2.4.1 Definisi Pemberdayaan dan Masyarakat

Pemberdayaan merupakan sebuah konsep yang muncul sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran dan kebudayaan masyarakat barat, terutama Eropa. Konsep pemberdayaan juga dapat dipandang sebagai bagian dari aliran-aliran yang muncul pada abad ke-20 atau dikenal dengan aliran post-modernisme, dengan penekanan sikap dan orientasinya adalah anti-sistem, anti-struktur, dan anti-determinisme yang diaplikasikan pada kekuasaan. Sementara terminology pemberdayaan masyarakat (*people empowerment*) mulai dipopulerkan di Indonesia sejak tahun 1980-an. Pada mulanya lebih dikenal dengan program-program pemberdayaan yang dilaksanakan oleh lembaga non pemerintah (NGO) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), namun kini telah menjadi satu konsep pemberdayaan masyarakat untuk mengurangi tingkat kemiskinan yang diadopsi oleh lembaga-lembaga pemerintah¹⁸.

¹⁸ Yunus Saifuddin, Suadi, Fadli. *Model Pemberdayaan Masyarakat Terpadu*. (Aceh: Bandar Publishing.2017). Hlm 2

Istilah “pemberdayaan” tidak asing lagi dalam kehidupan sehari-hari, hal tersebut dikarenakan istilah ini merupakan program yang kerap dilakukan oleh pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), organisasi sosial atau kemasyarakatan, maupun pihak swasta. Media cetak, media elektronik, maupun media sosial pun sering menampilkan istilah tersebut dalam pemberitaannya. Konsep pemberdayaan berasal dari kata “daya” yang mengandung arti “kekuatan”, dan merupakan terjemahan dalam bahasa Inggris “*empowerment*”. Istilah pemberdayaan, juga dapat diartikan sebagai upaya memenuhi kebutuhan yang diinginkan oleh individu, kelompok dan masyarakat luas agar mereka memiliki kemampuan untuk melakukan pilihan dan mengontrol lingkungannya agar dapat memenuhi keinginan-keinginannya, termasuk aksesibilitasnya terhadap sumber daya yang terkait dengan pekerjaannya, aktifitas sosialnya, dan lain-lain¹⁹.

Pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses dimana masyarakat, terutama mereka yang miskin sumber daya, kaum perempuan dan kelompok yang terabaikan lainnya, didukung agar mampu meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri. Dalam proses ini, NGO berperan sebagai fasilitator yang mendampingi proses pemberdayaan masyarakat²⁰. Dalam hal ini konsep pemberdayaan berarti memberikan daya atau kekuatan kepada kelompok yang lemah dan belum mempunyai daya atau kekuatan untuk hidup mandiri, terutama dalam memenuhi kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar hidupnya sehari-hari, seperti makan, pakaian atau sandang, rumah atau papan, pendidikan dan kesehatan.

¹⁹ Mardikanto Totok.Poerwoko Soebiato.*Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*.(Bandung: Alfabeta.2017). Hlm 28

²⁰ Ibid. Hlm 61.

Tujuan utama pemberdayaan masyarakat adalah memberikan kekuatan kepada masyarakat, khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan. Setelah diberdayakan, harapannya masyarakat bisa lebih sejahtera, berdaya, hingga mampu menjadi masyarakat yang mandiri. Kemandirian yang dimaksud tidak hanya dalam aspek ekonomi, namun juga mandiri secara sosial, budaya, dan hak berpendapat, hingga pada kemandirian dalam memenuhi hak-hak politiknya. Menurut Prijono dan Pranarka yang dikutip Eko Murdiyanto menyatakan bahwa pemberdayaan mengandung dua arti. Pengertian pertama adalah *to give power of authority*, yang bermakna memberikan kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas kepada pihak yang kurang atau belum berdaya. Pengertian kedua adalah *to give ability to or enable*, yang berarti memberikan kemampuan atau keberdayaan serta memberikan peluang kepada pihak lain untuk melakukan sesuatu²¹. Pemberdayaan memberikan tekanan pada otonom pengambilan keputusan dari suatu kelompok masyarakat. Penerapan aspek demokrasi dan partisipasi dengan titik fokus pada lokalitas akan menjadi landasan bagi penguatan potensi lokal.

Pemberdayaan masyarakat merupakan bentuk dari pembangunan yang berpusat pada manusia. Pemberdayaan juga merupakan bentuk pembangunan yang direncanakan, sesuai dengan potensi, masalah, dan kebutuhan masyarakat. Pemberdayaan ditujukan agar masyarakat mampu berdaya, memiliki daya saing, menuju kemandirian. Oleh karena itu, dalam proses pembangunan di era

²¹Eko Murdiyanto. *Metode Penelitian Kualitatif (Teori dan Aplikasi disertai Contoh Proposal)*. (Yogyakarta: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat UPN "Veteran" Yogyakarta Press. 2020.) Hlm.113.

globalisasi, pemberdayaan merupakan bentuk pembangunan yang sangat penting. Menurut Chambers dalam Mardikanto dan Soebianto, pemberdayaan adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan cara pandang baru pembangunan, yakni yang bersifat : *people centered* (berpusat pada manusia), *participatory* (partisipasi), *empowering* (pemberdayaan), dan *sustainable* (berkelanjutan)²².

2.4.2. Memahami pemberdayaan

Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat pada tingkat penentu kebijakan akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber daya pembangunan yang semakin terbatas. Hal ini akan meningkatkan kesesuaian program pembangunan dengan kenyataan setempat dan memperkuat keberlanjutan program karena masyarakat mempunyai rasa memiliki dan tanggung jawab. Mengenai hal tersebut, terdapat program baik bilateral maupun multilateral, dan program-program NGO merupakan contoh yang berhasil mengenalkan dasar-dasar pemberdayaan masyarakat selama beberapa waktu lamanya²³.

Pemberdayaan sebagai konsep alternatif pembangunan, dengan demikian menekankan otonomi pengambilan keputusan suatu kelompok masyarakat yang berlandaskan pada sumber daya pribadi, partisipasi, demokrasi, dan pemberdayaan sosial melalui pengalaman langsung. Fokusnya adalah lokalitas, karena masyarakat lebih siap diberdayakan melalui isu-isu lokal. Dalam

²² Mardikanto Totok, Soebianto. Locit. Hlm 45-46

²³ Ibid, hlm 62

pemberdayaan masyarakat di Indonesia, terdapat tiga hal yang perlu dilakukan menurut teori ACTORS, yaitu :

- 1) Pembangunan perlu diarahkan pada perubahan struktur
- 2) Pembangunan diarahkan pada pemberdayaan masyarakat guna menuntaskan masalah kesenjangan berupa kemiskinan, pengangguran, dan ketidakmerataan dengan memberikan ruang dan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan.
- 3) Pembangunan perlu diarahkan pada koordinasi lintas sektor yang mencakup program pembangunan antar sektor, antar daerah, dan pembangunan khusus.

Menurut Hulme dan Turne sebagaimana dikutip oleh Karjuni²⁴, pemberdayaan dapat dilakukan dengan menggunakan 3 (tiga) strategi antara lain :

- 1) *The welfare approach*, pendekatan ini mengarah pada pendekatan manusia dan bukan untuk memperdaya masyarakat dalam menghadapi proses politik dan kemiskinan rakyat tetapi justru untuk memperkuat keberadaan masyarakat dan pendekatan sentrum of power, yang dilatarbelakangi oleh kekuatan potensi lokal masyarakat itu sendiri.

²⁴Karjuni Dt. Maani. *Teori Actors dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Jurnal Demokrasi Vol 10. Universitas Negeri Padang. (2011). Hlm 57.

- 2) *The development approach*, pendekatan ini bertujuan untuk mengembangkan proyek pembangunan untuk meningkatkan kemampuan, kemandirian, dan keswadayaan masyarakat.
- 3) *The empowerment approach*, pendekatan yang melihat bahwa kemiskinan sebagai akibat dari proses politik, dan berusaha memberdayakan atau melatih rakyat untuk mengatasi ketidakberdayaan mereka.

Lebih lanjut, Hulme dan Turne juga menyatakan perlu adanya diskursus antara pemerintah dengan masyarakat untuk menentukan subjek dan objek dalam pembangunan. Hal ini harus dilakukan karena pada negara-negara sedang berkembang, ternyata pembangunan banyak didominasi oleh pemerintah sebagai kekuatan yang lebih dekat dengan kekuasaan. Oleh karena itu, masyarakat yang dijadikan objek pembangunan menjadi tidak berdaya karena mereka tidak memiliki pengakuan diri, percaya diri, dan kemandirian, sehingga masyarakat menjadi tetap miskin dan tidak berdaya.

Teori “ACTORS” tentang pemberdayaan dikemukakan oleh Sarah Cook dan Steve Macaulay sebagaimana dikutip oleh Karjuni²⁵ lebih memandang masyarakat sebagai subyek yang dapat melakukan perubahan dengan cara membebaskan seseorang dari kendali yang kaku dan memberi orang tersebut kebebasan untuk bertanggung jawab terhadap ide-ide, keputusan-keputusannya, dan tindakan-tindakannya. Pemberdayaan yang dimaksud oleh Sarah Cook dan Steve Macaulay lebih mengarah pada pendelegasian secara sosial dan etika atau

²⁵Karjuni Dt. Maani.Ibid. Hlm 59

moral, antara lain mendorong adanya ketabahan, mendelegasikan wewenang sosial, mengatur kinerja, mengembangkan organisasi (baik lokal maupun luar), menawarkan kerja sama, berkomunikasi secara efisien, mendorong adanya inovasi, dan menyelesaikan masalah-masalah yang terjadi. Kerangka kerja teori ACTORS antara lain terdiri atas : A = *Authority* (wewenang) dengan memberikan kepercayaan, C = *Confidence and Competense* (rasa percaya diri dan kemampuan), T = *Trust* (keyakinan), O = *Opportunities* (kesempatan), R = *Responsibilities* (tanggung jawab), S = *Support* (dukungan).

Dengan menggunakan kerangka kerja teori ACTORS agar menumbuhkan keberdayaan masyarakat, akan dilakukan dengan mengacu pada pemberdayaan yang berasal dari inner dan inter masyarakat. Dimana pemerintah dan organisasi pemerintah sebagai aktornya. Di negara-negara berkembang, peranan pemerintah sangatlah penting karena pemerintah berperan :

- 1) Menggali, menggerakkan, dan mengkombinasikan faktor sumber daya yang tersedia seperti tenaga kerja, biaya, peralatan, partisipasi dan kewenangan yang sah. Pemerintah memegang peran sentral dalam pembangunan masyarakat yaitu dengan menetapkan kebijakan yang bersifat strategis, operasional, dan teknis.
- 2) Pemerintah berperan memberi bimbingan dan bantuan teknis kepada masyarakat dengan maksud agar suatu saat masyarakat mampu melakukannya sendiri, misalnya dalam hal perencanaan.
- 3) Pemerintah dapat juga melakukan pembinaan terhadap organisasi masyarakat yang berfungsi memudahkan komunikasi antara

pemerintah dan masyarakat dan melakukan hal-hal lain untuk meningkatkan keberhasilan pembangunan.

Konsep pemberdayaan masyarakat apabila ditelaah sebenarnya berangkat dari pandangan yang menempatkan manusia sebagai subyek dari dunianya sendiri. Pola dasar gerakan pemberdayaan mengamanatkan kepada perlunya *power* dan menekankan keterpihakan kepada kelompok yang tidak berdaya. Dalam sejarahnya, pemberdayaan menjadi sebuah gerakan perlawanan pembangunan alternative terhadap *hegemoni developmentalisme* (teori modernisasi)²⁶.

2.4.3 Tahap Pemberdayaan

Menurut Sunyoto Usman dalam Mardikanto Totok dan Soebianto, upaya pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui 3 (tiga) sisi, yaitu : 1) Menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*Enabling*), 2) Menguatkan potensi dan daya yang dimiliki masyarakat (*Empowering*), 3) Memberikan perlindungan (*Protecting*)²⁷. Pemberdayaan masyarakat merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat agar mampu mewujudkan kemandirian dan melepaskan diri dari belenggu kemiskinan serta keberlaksanaan.

- 1) Menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*Enabling*), yaitu menciptakan suasana yang memungkinkan potensi masyarakat dapat berkembang. Asumsinya

²⁶ Zubaedi. *Pengembangan Masyarakat Wacana dan Praktik*.(Jakarta: Kencana.2013). Hlm 56.

²⁷ Mardikanto Totok dan Soebianto.Opcit.Hlm 14

adalah pemahaman bahwa orang, setiap masyarakat mempunyai potensi yang dapat dikembangkan artinya tidak ada orang atau masyarakat tanpa daya. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki masyarakat serta upaya untuk mengembangkannya.

- 2) Memperkuat potensi dan daya yang dimiliki masyarakat (*Empowering*), yaitu memperkuat potensi yang dimiliki masyarakat melalui langkah-langkah nyata menyangkut penyediaan berbagai input dan pembukaan dalam berbagai peluang yang akan membuat masyarakat semakin berdaya.
- 3) Memberikan perlindungan (*Protecting*), yaitu melindungi dan membela kepentingan masyarakat lemah. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan menyangkut diri dan masyarakat sangat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, dan pengalaman demokrasi.

Pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) sering kali sulit dibedakan dengan pembangunan masyarakat (*community development*) karena mengacu pada pengertian yang tumpang tindih dalam penggunaannya di masyarakat. Pemberdayaan masyarakat dan pembangunan masyarakat dimaksudkan sebagai pemberdayaan masyarakat yang sengaja dilakukan pemerintah untuk memfasilitasi masyarakat lokal dalam merencanakan, memutuskan dan mengelola sumberdaya yang dimiliki sehingga pada akhirnya

mereka memiliki kemampuan dan kemandirian secara ekonomi, ekologi, dan sosial secara berkelanjutan. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat berkaitan erat dengan *sustainable development* yang membutuhkan pra-syarat berkelanjutan kemandirian masyarakat secara ekonomi, ekologi, dan sosial yang selalu dinamis.

Pemberdayaan masyarakat harus melibatkan berbagai potensi yang ada dalam masyarakat, beberapa elemen yang terkait, diantaranya peranan pemerintah dalam artian birokrasi pemerintah harus dapat menyesuaikan dengan misi, mampu membangun partisipasi, membuka dialog dengan masyarakat, menciptakan instrument peraturan dan pengaturan mekanisme pasar yang memihak golongan bawah, organisasi-organisasi kemasyarakatan diluar lingkungan masyarakat NGO/LSM, organisasi kemasyarakatan nasional dan lokal, lembaga masyarakat yang tumbuh dari dan didalam masyarakat itu sendiri (*local community organization*) seperti BPD, PKK, Karang Taruna dan sebagainya, koperasi sebagai wadah ekonomi rakyat yang merupakan organisasi sosial berwatak ekonomi dan merupakan bangun usaha yang sesuai untuk demokrasi ekonomi Indonesia, pendamping diperlukan karena masyarakat miskin biasanya memiliki keterbatasan dalam pengembangan diri dan kelompoknya, [emberdayaan harus tercermin dalam proses perencanaan pembangunan nasional sebagai *bottom-up* dan keterlibatan masyarakat yang lebih mampu khususnya dunia usaha dan swasta²⁸.

²⁸Noor Munawar. *Pemberdayaan Masyarakat*. Jurnal Ilmiah Civis Vol 1. (2011). Hlm 97.

2.5 Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian yang berjudul “Kemitraan Pemerintah Daerah dan *Non Government Organization* (NGO) Dalam Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Kemitraan Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu dan LPM Sriwijaya). Sebagai bahan pertimbangan, penulis merujuk pada beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini, penulis mengambil dua penelitian terdahulu yaitu sebagai berikut :

Penelitian terdahulu pertama oleh Dwi Arini Nursansiwi dan Rahmad Hidayat. Latar belakang dalam penelitian ini adalah keterlibatan LAKPESDAM PCNU Kabupaten Bima dalam pemberdayaan masyarakat di Desa Oi Bura Kecamatan Tambora Kabupaten Bima sebagai NGO yang berperan dalam memberdayakan masyarakat miskin dan tertinggal. Berdasarkan penelitian terdahulu pertama, persamaan terletak pada metodologi yang digunakan yakni kualitatif deskriptif. Hal yang membedakan terletak pada fokus lokasi, pada penelitian yang peneliti lakukan yakni pada Kabupaten OKU. Sedangkan pada penelitian terdahulu fokus pada Desa Oi Bura Kecamatan Tambora Kabupaten Bima.

Penelitian terdahulu kedua oleh Tyas Ajeng Martha Palupi. Pada penelitian ini membahas mengenai Pola Kemitraan Antara Pemerintah Daerah dan *Non Government Organization* (NGO) (Studi Kemitraan Pemerintah Daerah Kabupaten Pringsewu dan *Sticching Nederlandse Vrijwiligers* (SNV) *Nederland Development Organization* dalam Implementasi Program ODF untuk mewujudkan SDG's. Persamaan dalam penelitian ini ialah metode yang digunakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan juga sama-sama

melihat kemitraan pemerintah daerah dan NGO Hal yang membedakan penelitian ini yakni terletak pada objek penelian. Pada penelitian terdahulu, objek penelitian adalah Kemitraan Pemerintah Daerah Kabupaten Pringsewu dan *Sticching Nederlandse Vrijwiligers (SNV) Nederland Development Organization*. Sedangkan, dalam penelitian yang dilakukan peneliti, objek penelitiannya adalah Kemitraan Pemerintah Daerah Ogan Komering Ulu dan LPM Sriwijaya.

2.6 Kerangka Pikir

Pemberdayaan merupakan salah satu dari fungsi pokok pemerintah dan sebagai salah satu strategi untuk mampu meningkatkan kualitas masyarakat secara lebih baik. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi, terutama dalam upaya pemberdayaan diperlukan peran serta masyarakat sipil guna membantu mewujudkan kesejahteraan bersama. Peran masyarakat sipil dapat ditunjukkan melalui NGO yang bermitra kepada pemerintah daerah. LPM Sriwijaya sebagai sebuah NGO telah membantu pemerintah Kabupaten OKU dalam upaya memberdayakan masyarakat melalui Kampung Kuliner di Talang Bandung, Kelurahan Talang Jawa, Kecamatan Baturaja Barat untuk meningkatkan perekonomian masyarakat.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori ACTORS untuk mengetahui . Teori ACTORS memandang masyarakat sebagai subyek yang dapat melakukan perubahan dengan cara membebaskan seseorang dari kendali yang kaku dan memberi orang tersebut kebebasan untuk bertanggung jawab terhadap ide-ide, keputusan-keputusannya, dan tindakan-tindakannya dengan pemerintah

dan organisasi non pemerintah sebagai aktornya. Lebih lanjut, menurut Sunyoto Usman upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*Enabling*), menguatkan potensi dan daya yang dimiliki masyarakat (*Empowering*), dan memberikan perlindungan (*Protecting*).

Bagan 2.1

Kerangka Pikir

