

**PEMBERDAYAAN INSTITUSI LOKAL DAN IMPLIKASINYA BAGI  
MASYARAKAT**

(Studi Implementasi Kebijakan Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia Melalui Pendidikan Dan Pelatihan Di Desa Kundur, Kundur, Kabupaten Karimun).

*Local Institution Empowerment and Its Implication to the Society*

*(Study of Human Resource Quality Improvement Policy through Education and Training in the Kundur Village, Kundur, Karimun Regency).*

DJOKO EDY IMHAR

Mahasiswa PMIAP, PPSUB, Malang.

Suwondo dan Sumartono.

Dosen Fakultas Ilmu Administrasi, UB, Malang

ABSTRAK

Dalam era desentralisasi saat ini, pemerintah daerah, tidak terkecuali Karimun sebagai kabupaten baru yang secara hukum resmi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tanggal 4 Oktober 1999, mau tidak mau, suka tidak suka harus memberdayakan institusi lokal. Salah satu alasan utama mengapa daerah harus merajut atau membangun kembali institusi lokal adalah agar masyarakat tidak terjerumus kedalam kerantanan, keterpurukan, ketidak-berdayaan dan perpecahan. Pemberdayaan institusi lokal dalam pengertiannya sebagai organisasi, maka biasanya dilakukan melalui pendidikan non formal yang diarahkan untuk meningkatkan partisipasi, rasa percaya diri ataupun kemandirian masyarakat lokal dengan tujuan utamanya adalah menjadikan institusi-institusi lokal sebagai penghantar barang dan jasa serta pelayanan, sekaligus membawanya sedekat mungkin kepada masyarakat yang menjadi tujuannya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan mengenai: 1). Implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia dalam pemberdayaan institusi lokal, yang meliputi: pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah melalui pendidikan dan pelatihan, pemberdayaan yang dilakukan oleh pihak swasta melalui pendidikan dan pelatihan, dan pemberdayaan diri anggota institusi lokal melalui pendidikan dan pelatihan yaitu menyangkut kesadaran individu, kelompok, maupun kesadaran pemimpin; 2). Implikasinya bagi masyarakat, yang meliputi: rasa kepemilikan, jalinan kerjasama antar anggota maupun antar anggota dengan pemimpin, dan keterbukaan dan responsifitas terhadap perubahan. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik: wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data yang digunakan adalah analisis data model interaktif yang terdiri dari: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, serta verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1). Implementasi Kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan: (a). Pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun adalah melalui pendidikan pelatihan tenaga pengajar (Da'i dan Mubaligh) dan ketenaga-kerjaan, kebijakan tersebut cenderung bersifat "top down", metoda pemberdayaan yang digunakan adalah pendekatan individu; (b). Pemberdayaan yang dilakukan oleh pihak swasta adalah pendidikan dan pelatihan ketenaga-kerjaan, bersifat sentralistis, tidak mampu merespon kondisi dan potensi kelompok sasaran, dan diskriminatif; c). Pemberdayaan diri anggota institusi lokal, baik

menyangkut kesadaran individu, kelompok maupun kesadaran pemimpin sangat baik, adanya proses pembelajaran kelompok disebabkan masih kentalnya nilai-nilai tradisional, kecilnya kesenjangan sosial ekonomi, dan kekhawatiran akan sanksi sosial; 2). Implikasi pemberdayaan bagi masyarakat: pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun dan PT. Tambang Timah Tbk. Kunder belum atau tidak menunjukkan adanya implikasi yang diharapkan, kuatnya rasa kepemilikan, jalinan kerjasama antar anggota maupun antar anggota dengan pemimpin, dan keterbukaan dan responsifitas terhadap perubahan justru lebih merupakan implikasi dari pemberdayaan diri anggota institusi lokal dan nilai kerjasama, saling menghargai, musyawarah mufakat yang masih mengakar didalam institusi lokal yang bersangkutan.

Kata kunci: Instituti lokal, pemberdayaan

### ABSTRACT

In decentralization eras, local government of the Karimun regency, as a new regency that is legally established based on the Undang-Undang No 53 1999 dated on October 4th, 1999; inevitably has to utilize local institution. One of the major reasons why local area has to redevelop local institution is in order to avoid the society from susceptibilities, stumble, inability, and disintegration. Local institution empowerment in terms of organization, is usually implemented through non-formal education to increase society's participation, self-confidence, and independence; which aims at establishing local institution becoming goods and services mediation, and also bringing as close as possible to the target society.

This study uses qualitative approach to describe, analyze, and interpret : 1) implementation of human resource quality improvement policy in empowering local institution, consists of: empowering by government through education and training, empowering by private sector through education and training, and empowering by members of local institution themselves through education and training related with individual, group, and leader consciousness; 2) its implication to society, dealing with sense of ownership, working together among the members and between member and leader, and openness and responsiveness to existing changes. Data collecting is done through these techniques: interview, observation, and documentation. Data analysis used is interactive model consists of: data collecting, data reduction, data presentation, and verification.

Research findings show that: 1) there are implementations of human resource quality improvement through education and training: (a) empowering done by the government of Karimun Regency through education and training of teachers (called Dari'i and Mubaligh) and work force, this policy is tend to be 'top down', and empowering method used is individual approach; (b) empowering done by private sector through education and training of work force, it is centralistic, unable to response the condition and the potency of target group, and discriminative; (c) Empowering the members of local institution itself, including individual, group, and leader consciousness, the existing of group learning process due to traditional norms, the declining of socioeconomic gaps, and the anxiety of social sanction; 2) implication of society empowering: empowering done by the government of Karimun Regency and PT. Tambang Timah Tbk. Kunder has not shown significant implications expected, the strength of ownership, cooperation among members and the leaders, and openness and responsiveness to the existing changes, is the implication of empowering the member of local institution itself And cooperation, respective ness, and discussion that are still set in the local institution itself.

Keywords: local institution, empowerment.

## PENDAHULUAN

Dalam memasuki abad 21 tampaknya bangsa Indonesia harus berangkat dari kondisi yang kurang menguntungkan. Krisis ekonomi dan politik yang terjadi sekitar pada pertengahan tahun 1997 tidak hanya memporak-porandakan basis material negara yang selama ini telah dijadikan sumber utama penggerak roda ekonomi dan politik (Hidayat, 2000), tapi juga telah mengakibatkan semakin melemahnya empat kapasitas utama negara yaitu “institutional, technical, administrative and political capacity” (Grindle, dalam Hidayat, 2000) yang dibutuhkan untuk dapat menjamin kesinambungan pembangunan ekonomi dan politik.

Persoalan utama berkaitan dengan proses politik dan pembangunan selama ini adalah lemah dan diabaikan institusi-institusi yang ada di dalam masyarakat. Institusi yang diperkenalkan dan dipaksakan pemberlakuannya oleh pemerintah ternyata tidak dapat diandalkan karena telah merentankan dan merapuhkan institusi-institusi berbasis lokal yang sebenarnya merupakan penyangga beroperasinya institusi yang ada disuatu daerah (Marut, 2000).

Sebagai elemen yang tak terpisahkan dalam berbagai aktifitas serta aspek kehidupan masyarakat, terutama masyarakat pedesaan, sudah sepantasnyalah institusi lokal perlu bahkan harus diberdayakan, atau sekurang-kurangnya memberdayakan masyarakat pedesaan melalui institusi lokal. Cheema (1981) mengemukakan bahwa pemberdayaan institusi lokal merupakan sesuatu yang dipandang harus dilakukan mengingat fungsi dan atau tugasnya adalah: (1) sebagai sarana partisipasi masyarakat; (2) sebagai sarana perencanaan dan perumusan tujuan; (3) memfasilitasi berbagai macam bentuk penyediaan pelayanan; (4) memobilisasi sumberdaya lokal; (5) membangun komunikasi dua-arah; (6) sebagai sarana dalam mengartikulasikan dan memproses kebutuhan dan tuntutan masyarakat lokal;

dan (7) membangun kesadaran sosial dan politik masyarakat.

Dalam era desentralisasi saat ini, pemerintah daerah suka tidak suka harus memberdayakan institusi lokal. Shah dan Sharma (1991) mengemukakan bahwa kerangka desentralisasi mengarahkan pada semakin besar dan mengedepannya partisipasi masyarakat serta pengalokasian dan mobilisasi sumberdaya melalui difungsikannya secara efektif institusi lokal melalui peningkatan kemampuan manajerial institusi lokal dalam pembangunan, yang tujuan utamanya adalah menjadikan institusi-institusi lokal sebagai penghantar barang dan jasa serta pelayanan, sekaligus membawanya sedekat mungkin kepada masyarakat yang menjadi tujuannya.

Demikian pula halnya dengan Karimun sebagai kabupaten baru yang secara hukum resmi dibentuk berdasarkan Undang Undang Nomor 35 Tahun 1999 tanggal 4 Oktober 1999, dalam mewujudkan Visinya yaitu menjadikan Karimun sebagai kabupaten yang maju, mandiri dan berbudaya yang dilandasi oleh iman dan taqwa, serta dalam mewujudkan Misi-nya yaitu mengembangkan sektor industri, perdagangan, pariwisata dan sektor pertanian dalam arti luas maka hal ini perlu ditopang oleh kualitas sumberdaya manusia yang memadai. Salah satu strategi yang ditempuh untuk meningkatkan kualitas sumberdaya tersebut adalah dengan mengimplementasikan kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan. Menyadari bahwa institusi lokal yang telah berurat dan berakar di dalam masyarakat merupakan struktur mediasi yang dipandang efektif dan efisien dalam mentransfer pengetahuan dan keterampilan kepada masyarakat, maka dalam upaya pemberdayaan institusi lokal diwilayahnya selanjutnya ditetapkanlah anggota institusi lokal sebagai kelompok sasaran dalam implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan dalam upaya pemberdayaan institusi lokal diwilayahnya.

Berangkat dari latar-belakang masalah sebagaimana dikemukakan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan mengenai: 1). Bagaimana implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia dalam pemberdayaan institusi lokal; serta 2). Bagaimana implikasinya bagi masyarakat.

### KERANGKA KONSEP

#### Paradigma Pembangunan

Pada mulanya, paradigma pembangunan didominasi oleh pemikiran bahwa pembangunan adalah pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan PNB dan GDP, GDP per kapita dan GNP per-kapita (Budiman, 2000) yang berarti bahwa pembangunan dinilai atau diukur dari kekayaan keseluruhan suatu bangsa. Paradigma ini dikenal dengan paradigma pertumbuhan yang tercetus dalam gagasan Rostow 1960 dalam karyanya yang terkenal "the state of economic growth", yang membagi tahap pertumbuhan ekonomi suatu bangsa menjadi lima tahap yaitu: (1) masyarakat tradisional; (2) masyarakat pra-kondisi tinggal landas; (3) masyarakat tinggal landas; (4) masyarakat menuju tahap kedewasaan ; dan (5) masyarakat konsumsi tingkat tinggi (Soeprapto, 2000). Janji-janji manis yang dilontarkan oleh paradigma ini melalui konsep "trickle-down development and production centered-nya" ternyata kemudian menimbulkan berbagai polarisasi bahkan kesenjangan sosial (Tjokrowinoto, 1999), dan tak ayal lagi terkesan menge-sampingkan nilai-nilai kemanusiaan karena "trickledown effect" yang dijanjikan ternyata tidak pernah sampai pada hampir sebagian besar masyarakat miskin yang berada jauh dari sentra-sentra pembangunan di perkotaan (Supriatna, 2000).

Dalam perkembangannya lebih lanjut, paradigma pembangunan yang menggunakan indikator PQLI dengan konsep "welfare with distribution" ternyata hanya menjadikan masyarakat sebagai kelompok

sasaran atau objek yang pasif dan menimbulkan ketergantungan terhadap pemerintah sebagai mesin pembangunan, negara-negara donor, dan bahkan pembangunan telah menjelma menjadi pengurusan secara berlebihan terhadap sumberdaya alam dan lingkungan, yang jika dibiarkan berlanjut terus, pembangunan justru akan berubah menjadi bencana bagi umat manusia (Tjokrowinoto, 1999). Keadaan yang demikian ternyata menimbulkan berbagai kritikan sengit yang datang antara lain dari Korten 1984 yang menganjurkan bahkan menekankan masyarakat sebagai penerima manfaat pembangunan tidak semata-mata dijadikan objek, namun mereka harus berpartisipasi dan mengaktualisasikan diri mereka dalam berbagai proses pembangunan (Budiman, 2000 dan Tjokrowinoto, 1999). Kritikan tersebut kemudian menjadi tonggak munculnya paradigma "people centered development" yang memfokuskan pada manusia atau "human growth" disertai dengan kesejahteraan dan pemerataan serta keadilan atau "well being and equity" dengan tidak melupakan keberlanjutan dan keseimbangan antara manusia, tujuan-tujuan pembangunan dan lingkungan hidup atau "sustainability and balanced human ecology" (Soeprapto, 2000).

#### Pembangunan Pedesaan

Sebagai bagian yang integral dari pembangunan masyarakat, sepantasnyalah jika pembangunan pedesaan mengarah pada membuka selebar mungkin peluang dan kemungkinan bagi masyarakat pedesaan untuk mengaktualisasikan kapasitas dan kapabilitas yang mengarah pada pemerdayaan hidup manusia dalam arti memiliki kebebasan untuk memilih cara hidup yang berbeda-beda, bukan dalam arti harta benda atau material semata (Sen, 1999). Pembangunan pedesaan-pun hendaknya diarahkan untuk meningkatkan atau mengembangkan kapasitas dan kemerdekaan bagi masyarakat dalam kiprah mereka memasuki arena publik dan bukan hanya berpusat ada organisasi pelaksana atau pemerintah (Robinson dan Gordon, 2000).

Pendekatan pembangunan yang berpusat pada manusia lebih memfokuskan pada potensi manusia itu sendiri dalam pelaksanaan pembangunan dengan jalan memberikan kekuatan, kesempatan dan kekuasaan individu serta kelompok sasaran lokal serta struktur kelembagaan menyangkut “capacity, capability and institutional locally” untuk berpartisipasi dalam pembangunan, dengan menempatkan birokrasi pemerintah sebagai pihak yang lebih banyak mengarahkan ketimbang mengayuh potensi masyarakat lokal di dalam pembangunan (Supriatna, 2000). Mengingat berbagai kegagalan kebijakan maupun program pembangunan pedesaan disebabkan oleh lemahnya institusi pada level grassroot, maka sudah sepantasnya penguatan maupun pemberdayaan institusi berbasis lokal atau grassroot mendapat prioritas di dalam dan selama proses pembangunan pedesaan (Cheema, 1981).

#### Konsep Institusi Lokal

Institusi sebagai organisasi lokal menurut Brett adalah “group of individuals bouned by some common purpose who come together to achieve join objectives as an actors in society ... solving the problems ... of collective action amongst individuals” (Brett, 2000). Dikemukakan dengan bahasa lain, institusi lokal adalah sekelompok individu yang secara bersama-sama terikat oleh kepentingan dan tujuan bersama yang dicapai melalui tindakan kolektif yang menempatkan diri mereka sebagai pelaku dalam pemecahan masalah.

Institusi lokal pada level pedesaan meliputi : koperasi, organisasi kelompok tani, komite pembangunan pedesaan, kelompok ibu-ibu, organisasi atau kelompok pemuda, organisasi kesejahteraan pedesaan, organisasi keagamaan, organisasi atau sarikat pekerja, cabang-cabang partai politik. Timbulnya organisasi atau institusi lokal menurut Cheema (1981), ada yang karena diprakarsai atau disponsori oleh pemerintah dengan tujuan yang sudah dirumuskan secara jelas, dan ada pula institusi atau organisasi yang murni inisiatif masyarakat dengan tujuan yang

biasanya bersifat dinamis dan tidak tersusun secara jelas, tapi lebih bersifat evolutif sesuai dengan perkembangan institusi yang bersangkutan.

Dalam berbagai pelaksanaan pembangunan pedesaan, institusi lokal atau lembaga lokal yang dapat menunjang atau bermanfaat adalah: 1) Institusi yang memiliki adaptasi yang tinggi untuk menjawab berbagai masalah dan kondisi yang bervariasi, dimana masyarakat atau kelompok sasaran biasanya heterogen dalam hal permasalahan, kebutuhan maupun keinginan-keinginan; 2) Institusi yang saling melengkapi dan menyatu dengan berbagai institusi atau lembaga lainnya dalam mengatasi berbagai permasalahan pembangunan pedesaan; 3) Institusi yang dibentuk berdasarkan sifat-sifat budaya, praktek dan perilaku masyarakat disekitarnya agar menjadi institusi yang adaptif dan dapat diterima oleh masyarakat; 4) Institusi yang jaringannya tersusun untuk mentransformasikan perilaku dan praktek-praktek tradisional untuk mencapai pertumbuhan dan distribusi pendapatan yang seimbang; 5) Institusi yang menyalurkan pelayanan secara merata kepada anggota dan masyarakat; dan 6) Dibentuk secara bersama-sama dan memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi, berkecimpung langsung ataupun menjadi pemimpin dalam institusi tersebut (Rondinelli dan Ruddle, 1977 dalam Supriatna, 2000).

#### Konsep Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah membenahi kapasitas masyarakat untuk memberdayakan diri mereka sendiri dengan terlebih dahulu memberikan kekuasaan kepada mereka (Goldberg, 1996). Paul menyatakan bahwa pemberdayaan berarti membagi kekuasaan yang adil atau “equitable sharing of power”, sehingga meningkatkan kesadaran politik dan kekuasaan pada kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pemba-

ngunan (Paul, 1987 dalam Pranarka dan Moeljarto (1996).

Pemberdayaan tidak hanya terletak pada tataran individual tapi juga kolektif, namun karena proses pemberdayaan merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi atau hubungan antar lapisan sosial yang dicirikan dengan adanya polarisasi, maka kemampuan individu untuk berkumpul dan membentuk kelompok merupakan pemberdayaan yang paling efektif karena di dalamnya terjadi dialog yang dapat menumbuhkan dan memperkuat solidaritas, kesadaran dan identitas untuk menyadari kepentingan bersama (Moeljarto, 1996). Brown & Ashman (1999) mengemukakan bahwa tanpa melalui organisasi atau "local organization", masyarakat pada level grassroot hanya akan menjadi penerima pasif atau hanya memiliki pengaruh yang relatif terbatas atas berbagai keputusan dan program-program yang menyangkut diri mereka. Melalui media organisasi atau institusi lokal yang keberadaannya merefleksikan rasa saling percaya dan kesamaan kepentingan di dalam masyarakat pada level grassroot akan memudahkan terjalinnya dialog dengan aktor, individu, kelompok atau bahkan organisasi lain.

#### Pemberdayaan Institusi Lokal

Dalam mengorganisir masyarakat pada level grassroot untuk memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat terutama yang kurang beruntung dalam konteks pembangunan pedesaan, terdapat dua strategi yaitu: pertama, melanjutkan penekanan pada perbaikan sistem pelayanan publik pada level lokal; kedua, meningkatkan kapasitas terutama masyarakat miskin sehingga mereka dapat melakukan tindakan politik secara bebas atas dasar pengembangan diri mereka yang harus didukung oleh komitmen kebijakan yang berpihak pada pemberdayaan (Shams, 1991).

#### **Pendidikan dan Pelatihan Sebagai Sarana Pemberdayaan Institusi Lokal**

Pendidikan pada hakikatnya berfungsi untuk mengembangkan kemampuan, meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia baik individu maupun kelompok masyarakat, atau dengan kata lain bahwa pendidikan berfungsi sebagai sarana pemberdayaan individu dan kelompok masyarakat dalam menghadapi masa depannya (Babari dan Prijono, 1996).

Dalam lingkup organisasi, pendidikan lebih ditujukan pada upaya kearah perubahan perilaku yang walaupun tidak dapat diramalkan, paling tidak cocok dan efektif sesuai dengan konteks dimana perilaku ditunjukkan atau paling tidak orang-orang mengetahui adanya seperangkat aturan atau prinsip dan alasan-alasan yang mendasarinya, walaupun tidak mungkin mengendalikan perilaku orang-orang tersebut (Stewart, 1998). Berbeda dengan pendidikan, pelatihan lebih ditujukan pada menstandarkan perilaku sehingga orang-orang di dalam organisasi berperilaku secara konsisten dan dapat diandalkan dalam keadaan tertentu seperti yang telah diperkirakan serta berkaitan dengan kecakapan-kecakapan tertentu yang dibutuhkan. Dalam hal pendidikan dan pelatihan ini, pemberdayaan yang sejati menghendaki agar orang-orang yang ada dalam organisasi dapat mengambil keputusan secara mandiri, sesuai dengan keadaan (Stewart, 1998).

Selanjutnya, melalui proses belajar yang tercakup dalam pengertian pendidikan dan pelatihan maupun belajar dari pengalaman, maka individu dan organisasi atau kelompok masyarakat dapat mengembangkan organisasi atau institusi berdasarkan pengetahuan, keterampilan, keahlian, sistem pengelolaan, struktur dan nilai pendukung, dengan terlebih dahulu memiliki kemandirian dan kemampuan untuk mengambil keputusan secara luwes atau fleksibel dalam menanggapi ruang dan peluang yang tersedia (Briant dan White, 1987 dalam Supriatna, 2000).

#### **Pemberdayaan Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Melalui Pendidikan dan Pelatihan**

Pemerintah berperan dalam merangsang atau meningkatkan komitmen kesadaran, prakarsa dan motivasi untuk berpartisipasi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan berpendidikan rendah, atau dengan kata lain memberdayakannya melalui pendidikan dan pelatihan. Pemberdayaan melalui pendidikan dan latihan terutama yang mengarah kepada individu, kelompok dan organisasi lokal masyarakat pedesaan diarahkan untuk meningkatkan partisipasi, rasa percaya diri ataupun kemandirian melalui pendidikan non formal yang biasanya berupa kursus-kursus keterampilan, penyuluhan, pendidikan dan latihan, penataran atau bimbingan dan latihan, yang merupakan konsep pendidikan sosial (Supriatna, 2000).

#### **Pemberdayaan Oleh Pihak Swasta Melalui Pendidikan dan Pelatihan**

Peningkatan atau pengembangan sumberdaya manusia bukan hanya tugas pemerintah, tetapi juga merupakan tugas dan tanggung-jawab bersama, termasuk juga pihak swasta (Supriatna, 2000). Pendapat Supriatna tersebut juga didukung oleh Chataway (2000) yang mengemukakan bahwa perusahaan-perusahaan swasta juga bertanggung-jawab dan ikut ambil bagian atau sebagai mitra pemerintah dalam pembangunan dan pengembangan sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan, terutama melalui "social investment or philanthropist activities" atau investasi sosial dan kedermawanan atau kepedulian terhadap sesama. Demikian pula halnya dengan organisasi non pemerintah atau NGOs maupun LSM dapat mengambil peran dalam berbagai kegiatan pembangunan, baik dalam penyaluran dana bantuan, fasilitas maupun memobilisasi inisiatif dan antusiasme masyarakat serta pelayanan yang tidak dapat dijangkau oleh instansi pemerintah (Jones, 1998).

#### **Pemberdayaan Diri Anggota Institusi Lokal Melalui Pendidikan dan Pelatihan**

Proses pembelajaran yang menyangkut individu dalam konteks pendidikan dan latihan, dapat berlangsung dalam salah satu diantara tiga kategori, dimana kategori yang dipergunakan tergantung dari budaya organisasi atau kelompok. Tiga macam kategori yang dimaksud adalah: (1) Formal education and training. Pembelajaran hanya akan terjadi jika seseorang memang berkeinginan untuk belajar; (2) Group learning. Pembelajaran di dalam atau melalui kelompok yang kualitasnya tergantung dari kelompok yang bersangkutan. Kelompok yang sepenuhnya dibentuk dan menempatkan penghargaan yang tinggi atas pelatihan atau training akan senantiasa belajar, dan pembelajaran kelompok yang paling efektif adalah melalui pekerjaan atau aktifitas kelompok; (3) Assignment or planned experience. Hasil belajar perlu diaplikasikan dalam bentuk praktek. Organisasi yang memiliki budaya pelatihan yang positif akan menghargai bila seorang individu melakukan kekeliruan yang berarti itu adalah kesempatan baginya untuk belajar, karena organisasi yang memiliki budaya belajar adalah yang berani mengambil resiko (Kempton, 1995).

Pemberdayaan yang tumbuh dari dalam diri, baik individu, kelompok maupun organisasi dapat terjadi bila ada antusiasme dalam diri individu-individu yang kemudian menjadi antusiasme kolektif sebagai penggerak pemberdayaan diri organisasi atau institusi serta individu-individu yang ada di dalamnya. Antusiasme dalam pemberdayaan merupakan tekad dari semua anggota organisasi atau institusi untuk percaya terhadap kemampuan mereka menyelesaikan masalah secara mandiri. Untuk membangkitkan antusiasme dalam organisasi, langkah-langkah yang harus ditempuh oleh pemimpin organisasi atau institusi adalah: (1) memberikan kebebasan kepada anggota untuk menentukan tujuan; (2) memberi kesempatan kepada anggota untuk bekerja secara kreatif dalam mencapai tujuan yang telah disepakati; (3) menciptakan lingkungan kerja yang dialogis, terbuka dalam membicarakan cara-cara terbaik

dalam pemecahan masalah bersama; (4) mampu menghargai anggota yang memberikan ide terbaik, menciptakan program baru dan peningkatan kesejahteraan anggota serta masyarakat; dan (5) bertanggung-jawab dalam berbagai keputusan dan kebijakannya serta terbuka terhadap anggota dalam berbagai urusan (Soetrisno, 1995).

### **Implikasi Pemberdayaan Bagi Masyarakat**

Berhasil atau tidaknya pemberdayaan organisasi atau institusi lokal dapat dilihat atau dinilai dari: (1) ownership; (2) team and leader; dan (3) culture and structure (Kempton, 1995). Ownership, berkenaan dengan cara keterlibatan individu-individu di dalam aktifitas organisasi, semisal rasa bertanggung-jawab atas berbagai tindakannya. Jika rasa kepemilikan terhadap organisasi dari setiap individu ada, mereka cenderung akan bertindak lebih baik. Team and leader, pemberdayaan organisasi yang berhasil selalu meletakkan dasar pada kerjasama tim yang dalam aktifitas keseharian organisasi, kelompok-kelompok merupakan unsur dasar pembentuk organisasi dan berbagai aktifitas yang perlu dikembangkan mencakup beragam keahlian yang diperoleh melalui pembelajaran. Anggota organisasi dalam pola kerja seperti ini akan mendapat tambahan keahlian dan lebih fleksibel. Structure and culture, struktur dan budaya organisasi yang dimaksud disini adalah keterbukaan dan responsifitas terhadap perubahan yang berarti sebagai perbaikan terus-menerus atau "continuous improvement". Dalam hal perubahan budaya organisasi memerlukan komitmen kepemimpinan yang jelas, keterlibatan dan partisipasi seluruh anggota.

### **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Sedangkan yang menjadi fokus dalam pene-

litian ini adalah: 1) Implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan dalam pemberdayaan institusi lokal, dilihat dari: (a). Pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah melalui pendidikan dan pelatihan; (b) Pemberdayaan yang dilakukan oleh pihak swasta melalui pendidikan dan pelatihan; dan (c) Pemberdayaan diri anggota institusi lokal melalui pendidikan dan pelatihan, yang meliputi: Kesadaran individu, Kesadaran kelompok, maupun Kesadaran pemimpin; 2) Implikasi pemberdayaan bagi masyarakat, dilihat dari: (a) Rasa kepemilikan; (b) Jalinan kerjasama antar anggota, antar anggota dengan pemimpin; dan (c) Keterbukaan dan responsifitas terhadap perubahan.

Lokasi penelitian adalah Desa Kunder Kabupaten Karimun, dengan dasar pertimbangan sebagai berikut: 1) Desa Kunder merupakan desa yang masyarakatnya relatif homogen dan masih menjunjung tinggi nilai-nilai, adat kebiasaan dan budaya melayu; 2) Di desa ini telah terjadi pengerusakan lingkungan sebagai buah dari pengurusan dan eksploitasi sumber kekayaan alam yang dimilikinya; dan 3) Peneliti cukup mengenal wilayah, budaya dan bahasa masyarakat Desa Kunder sehingga memudahkan peneliti dalam menghimpun data penelitian. Selanjutnya, yang menjadi situs penelitian adalah Kantor Kepala Desa Kunder, Kantor Camat Kunder, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Karimun, Bagian Sosial Sekretariat Kabupaten Karimun, Perusahaan / LSM (NGOs) yang turut ambil bagian dalam pemberdayaan institusi lokal, serta organisasi / institusi lokal yang ada di desa Kunder.

Sumber data dalam penelitian ini adalah: 1) informan; 2) peristiwa; dan 3) dokumentasi. Dalam pengumpulan data, ada tiga teknik yang peneliti gunakan, yaitu: 1) Wawancara mendalam (in-depth interview); 2) Observasi; dan 3) Dokumentasi. Teknik analisa data yang digunakan adalah analisis model interaktif yang terdiri dari tiga komponen, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan

kesimpulan. Sedangkan menyangkut keabsahan data, maka ada empat kriteria yang digunakan dalam teknik pemeriksaan data yaitu: 1) Credibility (derajat kepercayaan), yang dilakukan dengan jalan: a) melakukan pengamatan secara terus-menerus ataupun memperpanjang masa observasi jika memungkinkan berkaitan dengan fokus penelitian; b) triangulasi; c) member check; d) memperkaya bahan referensi; dan e) audit trial, yaitu melakukan konsultasi dengan komisi pembimbing. 2) Transferability (keteralihan). 3) Dependability (kebergantungan). 4) Comfirmability (Kepastian), yang diperoleh melalui persetujuan beberapa orang terhadap pandangan, pendapat dan penemuan seseorang.

#### HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Implementasi Kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan: (a) pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun adalah melalui pendidikan pelatihan tenaga pengajar (Da'i dan mubaligh) dan ketenaga-kerjaan, kebijakan tersebut cenderung bersifat "top down", metoda pemberdayaan yang digunakan adalah pendekatan individu; (b) pemberdayaan yang dilakukan oleh pihak swasta adalah pendidikan dan pelatihan ketenaga-kerjaan, bersifat sentralistis, tidak mampu merespon kondisi dan potensi kelompok sasaran, dan diskriminatif; (c) pemberdayaan diri anggota institusi lokal baik menyangkut kesadaran individu, kelompok maupun kesadaran pemimpin sangat baik, adanya proses pembelajaran kelompok disebabkan masih kentalnya nilai-nilai tradisional, kecilnya kesenjangan sosial ekonomi, dan kekhawatiran akan sanksi sosial; 2) Implikasi pemberdayaan bagi masyarakat: pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah kabupaten Karimun dan PT. Tambang Timah Tbk. Kunder belum atau tidak menunjukkan adanya implikasi yang diharapkan, kuatnya

rasa kepemilikan, jalinan kerjasama antar anggota maupun antar anggota dengan pemimpin, dan keterbukaan dan respon sifitas terhadap perubahan justru lebih merupakan implikasi dari pemberdayaan diri anggota institusi lokal dan nilai kerjasama, saling menghargai, musyawarah mufakat yang masih mengakar didalam institusi lokal yang bersangkutan.

Implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia dalam pemberdayaan institusi lokal: pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Melalui Pendidikan dan Pelatihan.

#### Kebijakan Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia Dalam Pemberdayaan Institusi lokal

Kabupaten Karimun, sebagai Kabupaten yang terbentuk pada tanggal 4 Oktober 1999 berdasarkan UU No.53 Tahun 1999, menyadari bahwa untuk dapat membawa dan menjadikan daerah ini sebagai daerah yang maju, mandiri dan berbudaya yang dilandasi iman dan taqwa perlu didukung sumberdaya manusia yang berkualitas. Kesadaran Pemerintah Kabupaten Karimun akan pentingnya sumberdaya manusia yang berkualitas sebagai penggerak roda pembangunan daerah diaplikasikan melalui berbagai bidang yaitu pendidikan, kesehatan dan olahraga.

Kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan tersebut dibagi kedalam dua kelompok, yaitu melalui pendidikan formal dan non formal. Pengimplementasian kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan formal dan diaplikasikan melalui kebijakan:

1. Peningkatkan kualitas tenaga pengajar;
2. Peningkatkan kesejahteraan tenaga pengajar;
3. Pemberian bantuan bea siswa kepada pelajar dan mahasiswa yang berprestasi;
4. Peningkatkan sarana dan prasarana pendidikan; serta

5. Pementapkan GN-OTA dalam rangka wajib belajar 9 tahun.
6. Sedangkan melalui pendidikan non formal, pengimplementasiannya dilakukan melalui:
7. Peningkatkan kualitas tenaga pengajar (Da'i dan Mubaligh);
8. Pelatihan tenaga kerja lokal pada Balai Latihan Kerja; dan
9. Peningkatan sarana dan prasarana pelatihan (tempat-tempat kursus keterampilan).

Kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan (pendidikan non formal) dalam rangka pemberdayaan institusi lokal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun cenderung bersifat sentralistik dan kental dengan pendekatan "top down"-nya. Hal ini ditandai dengan lebih dikedepankannya 4 Pilar Pembangunan Propinsi Riau dan persepsi birokrat daerah Kabupaten Karimun terhadap rendahnya kualitas sumberdaya manusia didaerahnya ketimbang aspirasi masyarakat pada saat kebijakan tersebut diformulasikan. Demikian pula halnya indikasi yang ditunjukkan pada saat kebijakan tersebut diimplementasikan, masyarakat bukan hanya sekedar tidak dilibatkannya dalam proses formulasi tapi lebih dari itu, mereka juga hanya dijadikan objek kebijakan (target group) dan bukan sebagai subjek yang berhak untuk ikut menentukan kebutuhan, pilihan-pilihan serta keinginan mereka berdasarkan nilai-nilai yang melekat padanya.

Mengingat bahwa dalam pengimplementasian suatu kebijakan didalamnya terdapat reformulasi sebagai "continuous improvement" atas kelemahan dan kekurangan yang ditemukan selama pengimplementasian kebijakan tersebut berlangsung, maka yang perlu dan bahkan patut untuk diperhatikan dan diper-timbangkan dalam reformulasi tersebut adalah Pemerintah Kabupaten Karimun perlu atau bahkan harus melibatkan kelompok sasaran atau "target group" di dalam reformulasi kebijakan guna meng-

akomodir preferensi, kebutuhan serta keinginan-keinginan serta nilai-nilai yang ada pada kelompok sasaran, dan hal ini dengan sendirinya akan mampu mengeliminir kesenjangan antara kebutuhan kelompok sasaran dengan pilihan pemerintah. Dengan demikian diharapkan kelompok sasaran akan lebih bertanggung-jawab dan lebih partisipatif terhadap kebijakan tersebut.

#### Tujuan dan Sasaran Kebijakan

Tujuan: (1) meningkatkan pengetahuan dan keterampilan, iman dan taqwa anggota organisasi kemasyarakatan pada khususnya, dan masyarakat pada umumnya; (2) mempercepat penyebar-luasan pengetahuan dan keterampilan kepada masyarakat; (3) memberdayakan dan menjadikan organisasi kemasyarakatan sebagai wadah dalam mempertahankan dan memperkuat nilai-nilai budaya tradisional lokal.

Adapun yang menjadi sasaran daripada kebijakan ini adalah organisasi kemasyarakatan yang ada di Kabupaten Karimun. Kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan non formal sebagaimana yang di-hajatkan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun yaitu untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang berlandasi iman dan taqwa melalui organisasi kemasyarakatan dalam pelaksanaannya bisa dikatakan telah sesuai dengan sasaran daripada kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia di Kabupaten Karimun dilaksanakan oleh : (1) Dinas Tenaga Kerja sebagai implementor dari pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja; (2) Bagian Sosial Sekretariat Kabupaten Karimun sebagai implementor pendidikan dan pelatihan tenaga pengajar (Mubaligh serta Da'i), dalam rangka meningkatkan kualitas iman dan taqwa.

Pemerintah Kabupaten Karimun sebenarnya belum siap untuk melaksanakan kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan tersebut yang di dalamnya

memuat harapan yang sangat besar yaitu terciptanya manusia yang berkualitas serta dilandasi iman dan taqwa di Kabupaten Karimun pada tahun 2015 sehingga nantinya mampu bersaing dan menjadi potensi yang dapat diandalkan dalam pembangunan Kabupaten Karimun kedepan. Hal ini ditandai dengan: pertama, tidak tersedianya sumber-sumber yang memadai dan keterpaduan sumber-sumber tersebut sebagaimana yang disyaratkan dalam pengimplementasian suatu kebijakan dengan menggunakan pendekatan “top down”. Ketidak-tersediaan sumber-sumber tersebut antara lain adalah baik itu menyangkut tempat atau sarana pendidikan dan pelatihan maupun menyangkut aparat pelaksanaannya (implementor); dan kedua, kurangnya pemahaman implementor terhadap tujuan yang dimaksudkan oleh kebijakan tersebut sebagaimana pada saat pendisainannya, implementor cenderung memandang kebijakan tersebut sebagai suatu proyek dengan target penyelesaian berdasarkan tahun anggaran.

#### Hasil Implementasi Kebijakan

Apa yang dihayati dari diimplementasikannya kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia ini secara kuantitatif terlihat dengan jelas bahwa Pemerintah Kabupaten Karimun melalui Dinas Tenaga Kerjanya, yang dalam hal ini berkerjasama dengan Balai Latihan Kerja Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Kepulauan Riau, maka pada tahap awal pengimplementasian kebijakan tersebut yaitu pada tahun anggaran 2000 telah berhasil mendidik penduduk usia kerja yang berasal dari organisasi-organisasi kemasyarakatan (institusi lokal) sebanyak 128 peserta didik. Sedangkan Bagian Sosial Sekretariat Kabupaten Karimun yang berkerjasama dengan Departemen Agama Propinsi Riau, maka pada tahun anggaran 2000 dan tahun anggaran 2001 telah berhasil mendidik peserta sebanyak 60 orang.

Selanjutnya, secara kualitatif, apa yang menjadi tujuan daripada kebijakan tersebut yaitu terjadinya percepatan pentransferan atau keteralihan pengetahuan

dan keterampilan dari anggota institusi lokal yang telah didik dan dilatih kepada anggota lainnya dari institusi lokal yang diwakili oleh peserta didik tersebut, maka data penelitian menunjukkan bahwa belum atau tidak terjadinya keteralihan sebagai mana diharapkan dan sebagaimana menjadi tujuan kebijakan. Faktor penyebabnya adalah pendekatan atau metoda pembelajaran yang digunakan yaitu pemberdayaan individu ternyata kurang efektif karena individu-individu yang mengikuti pembelajaran tersebut bukan berasal dari satu institusi atau berasal dari institusi yang memiliki latar-belakang kepentingan yang sama, tetapi sebaliknya. Hal ini telah membuat peserta didik tidak mempunyai kesempatan untuk saling pertukar pikiran terhadap ketidak-mengertian atau ketidak-pahaman mereka menyangkut materi yang diterima selama proses pendidikan dan pelatihan tersebut.

Mengingat pemberdayaan dengan pendekatan atau metoda individu sebagaimana yang dilakukan belum menunjukkan implikasi sebagaimana yang diharapkan, maka hendaknya Pemerintah Kabupaten Karimun menerapkan atau menggunakan pendekatan atau metoda pemberdayaan kelompok karena pendekatan pemberdayaan melalui kelompok lebih dipandang efektif karena didalamnya akan terjadi diskursus antar anggota institusi terhadap kesalahan, kelemahan dan kekurangan-kekurangan yang terdapat dari masing-masing individu-individu tersebut.

#### **Pemberdayaan Yang Dilakukan Oleh Pihak Swasta Melalui Pendidikan Dan Pelatihan**

Kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang diimplementasikan oleh sektor swasta ini tidak jauh berbeda dengan yang terjadi pada kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang dilaksanakan oleh pihak pemerintah Kabupaten Karimun, yaitu kebijakan yang kental dengan watak sentralistiknya. Indikasi yang dijadikan dasar pertimbangan dalam menyimpulkan hal ini

adalah dijadikannya Operasi Kapal Keruk III. PT. Tambang Timah Tbk. Kunder hanya sebagai pihak pelaksana dari keputusan kebijakan yang dibuat atau didisain oleh kantor pusat. Pihak PT. Tambang Timah Tbk. Kunder selain tidak memiliki "sense of crisis and sense of responsiveness" terhadap kebutuhan dan keterbatasan masyarakat di lingkungan wilayah operasinya, juga tidak sebenarnya tidak sungguh-sungguh berusaha untuk memberdayakan masyarakat. Hal ini ditandai dengan:

1. Dijadikannya ijazah sekolah menengah atas sebagai standar dalam penerimaan calon peserta pendidikan dan pelatihan yang mana kondisi yang diciptakan ini telah membuat kelompok sasaran di wilayah operasinya yang sebagian besar hanya berpendidikan SLTP kebawah kehilangan banyak kesempatan dan peluang untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan tersebut;
2. Tidak ada upaya sektor swasta ini untuk mengadaptasikan kebijakan tersebut dengan kondisi senyatanya yang ditemui pada kelompok sasaran di wilayah operasinya selama proses implementasi kebijakan tersebut berlangsung; dan
3. Terbatasnya arus informasi menyangkut jadwal penerimaan calon peserta kepada khalayak (kelompok sasaran).

Untuk mengeliminir kesejangan yang terjadi antara PT. Tambang Timah Tbk. Kunder dengan kelompok sasaran dalam implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya yang dilakukan oleh sektor swasta ini, maka hendaknya Pemerintah Kabupaten Karimun mampu menempatkan diri sebagai struktur mediasi yang mengkoordinasikan sekaligus menjembatani dua kepentingan yang berbeda tersebut sebagaimana ruang dan peluang kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan kemampuan dan karakteristik daerahnya.

### **Pemberdayaan Diri Anggota Institusi lokal Melalui Pendidikan dan Pelatihan**

#### **Kesadaran Individu**

Dalam implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia dalam pemberdayaan institusi lokal melalui pendidikan dan pelatihan, hasil penelitian menunjukkan bahwa kesadaran diri yang ditunjukkan oleh anggota institusi lokal ini untuk memberdayakan dirinya melalui pendidikan dan pelatihan sudah sangat baik yang ditandai dengan :

1. Adanya antusiasme individu-individu dalam institusi lokal ini untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan mereka melalui suatu proses pembelajaran ;
2. Besarnya dukungan yang mereka berikan kepada anggota yang bisa mengikuti pendidikan dan pelatihan tersebut, yang ditunjukkan dengan tidak terjadinya perselisihan diantara mereka dalam menentukan calon yang bakal diikuti-sertakan ; dan
3. Adanya harapan individu-individu yang belum berkesempatan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan kepada anggota lainnya yang berkesempatan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan tersebut nantinya dapat ditransfer kepada mereka.

#### **Kesadaran Kelompok**

Kesadaran Kelompok yang terdapat pada Majelis Taqlim Nurul Al Falah juga sangat baik. Antusiasme individu-individu tersebut telah membentuk antusiasme kelompok yang ditandai dengan kesadaran kelompok untuk memberdayakan diri melalui pembelajaran kelompok yaitu kelompok ibu-ibu dan remaja putri dalam meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya dengan belajar mengayam, menyulam, menjahit dan membuat kue-kue tradisional secara bersama.

Kesadaran yang tumbuh dan berkembang diantara anggota institusi lokal untuk belajar bersama-sama menurut fenomena yang bisa peneliti pahami adalah

dikarenakan kecilnya atau sangat tipisnya gap yang terdapat diantara anggota institusi lokal ini, baik itu menyangkut status sosialnya, maupun menyangkut keadaan ekonominya. Keadaan ini sebenarnya menunjukkan bahwa semakin kecil kesenjangan sosial ekonomi yang terdapat di antar anggota suatu institusi, maka semakin besar peluang bagi tumbuh dan berkembangnya kesadaran kelompok untuk bekerjasama.

Kesadaran pemimpin.

Antusiasme dalam pemberdayaan merupakan tekad dari semua anggota organisasi atau institusi untuk percaya terhadap kemampuan mereka menyelesaikan masalah secara mandiri. Langkah-langkah yang harus ditempuh oleh pemimpin organisasi atau institusi untuk membangkitkan antusiasme tersebut menurut Soetrisno (1995), adalah: (1) memberikan kebebasan kepada anggota untuk menentukan tujuan; (2) memberi kesempatan kepada anggota untuk bekerja secara kreatif dalam mencapai tujuan yang telah disepakati; (3) menciptakan lingkungan kerja yang dialogis, terbuka dalam membicarakan cara-cara terbaik dalam pemecahan masalah bersama; (4) mampu menghargai anggota yang memberikan ide terbaik, menciptakan program baru dan peningkatan kesejahteraan anggota serta masyarakat; dan (5) bertanggung-jawab dalam berbagai keputusan dan kebijakannya serta terbuka terhadap anggota dalam berbagai urusan.

Demikian pula halnya dengan kesadaran pemimpin institusi lokal ini untuk memberdayakan diri melalui pendidikan dan pelatihan cukup baik yang ditandai dengan:

1. Memberikan ruang dan peluang bagi anggota untuk memberdayakan diri melalui proses pembelajaran kelompok;
2. Menjadikan dialog atau musyawarah untuk mufakat dalam merespon setiap usulan anggotanya menyangkut tindakan dan kegiatan yang ingin mereka lakukan. Hal inilah yang sebenarnya

telah motor penggerak bagi munculnya kesadaran individu dan kelompok dalam institusi tersebut; dan

3. Dengan usianya yang sudah mencapai 61 tahun (saat dilakukan penelitian), ia masih bersedia mengikuti pendidikan dan pelatihan sebagaimana yang dipercayakan oleh anggota institusi lokal ini kepadanya.

Selanjutnya, berdasarkan data atau informasi yang berhasil dihimpun, maka dapat dikatakan bahwa besarnya kesadaran dan antusiasme kelompok sasaran untuk terlibat didalam pendidikan dan pelatihan bukan disebabkan karena kebijakan tersebut telah berhasil didisain secara sempurna dan dengan mempertimbangkan sumber-sumber yang tersedia, atau bukan karena kebijakan tersebut telah berhasil menyerap aspirasi kelompok sasaran dengan beragam karakteristiknya, tetapi kelompok sasaran lebih cenderung memandang kebijakan tersebut sebagai solusi untuk dapat mengenyam pendidikan luar sekolah tanpa harus banyak mengeluarkan biaya. Namun demikian, tidak semua atau hanya sebagian kecil dari anggota institusi lokal yang bisa dan mampu merefleksikan kesadaran dan rasa antusiasme mereka untuk memberdayakan diri melalui pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh kedua sektor tersebut.

Permasalahan yang dihadapi oleh sebagian besar anggota institusi lokal untuk bisa mengikuti pendidikan dan pelatihan tersebut adalah: rendahnya tingkat pendapatan (kondisi ekonomi); pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan kurang atau bahkan tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran; tempat pelaksanaan dari pada pendidikan dan pelatihan itu sendiri yang berada diluar jangkauan mereka.

Ketidak-merataan kesempatan bagi anggota institusi lokal untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan sebagai akibat dari ketidak-mampuan ekonomi sebagaimana besar anggota institusi apabila tidak segera direspon oleh pemerintah dan sektor swasta yang terlibat dan bertanggung-

jawab langsung di dalam formulasi maupun implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan maka hal ini tidak menutup kemungkinan munculnya masalah tersendiri yaitu terjadinya kerentanan atau bahkan perpecahan di dalam institusi lokal yang ada di pedesaan. Alasan yang mendasari pendapat yang dikemukakan ini adalah pendapat yang dikemukakan oleh Shah dan Sharma (1991) yang menjelaskan bahwa kelemahan sekaligus kekuatan institusi lokal justru terletak dan menyangkut keberdayaan, pengakuan serta aktualisasinya, yang artinya adalah bahwa semakin diberdayakan, diakui dan aktualisasikannya institusi lokal akan berdampak pada semakin kuatnya institusi lokal, atau sebaliknya jika institusi lokal tidak diberdayakan, tidak diakui dan tidak diaktualisasikan akan berdampak pada lemah, rentan bahkan rapuhnya institusi lokal. Tidak jarang kebijakan pembangunan justru berlaku "coercive" (memaksa) sehingga individu-individu di dalam masyarakat mengalami alienasi dan ketidakberdayaan (Nugroho, 2001).

Jalan keluar yang dipandang relevan untuk dilakukan baik oleh Pemerintah Kabupaten Karimun maupun PT. Tambang Timah Tbk. Kunder adalah dengan membawa pelayanan publik atau yang dalam hal ini pendidikan dan pelatihan sedekat mungkin kepada kelompok sasaran. Dengan membawa pendidikan dan pelatihan dekat dengan kelompok yang menjadi sasaran maka diharapkan hal ini akan dapat mengimbangi kekurangan atau keterbatasan kemampuan ekonomi kelompok sasaran dimana kelompok sasaran bisa mengikuti pendidikan dan pelatihan tanpa harus meninggalkan pekerjaan dan tanggung-jawabnya untuk kehidupan keluarga.

Permasalahan lainnya yang juga mempunyai pengaruh yang sangat signifikan terhadap kedisiplinan dan antusiasisme anggota institusi lokal untuk mengikuti atau mematuhi keputusan kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia

melalui pendidikan dan pelatihan tersebut adalah kecocokan antara apa yang senyatanya dibutuhkan oleh kelompok sasaran dengan apa yang senyatanya mampu diberikan oleh negara. Permasalahan ketidakcocokan ini sebenarnya merupakan ciri sekaligus kelemahan dari berbagai kebijakan yang didisain secara terpusat. Heaphey, 1981 dalam Abdul Wahab (1994a) mengemukakan bahwa berbagai keputusan menyangkut pembangunan yang sering kali tidak dibuat dilapangan, selain menciptakan ketergantungan administrator pada juklak dan juknis dari pusat, juga merupakan faktor penyebab terjadinya ketidakcocokan antara apa yang senyatanya dibutuhkan oleh masyarakat dengan apa yang disediakan atau ditawarkan oleh pemerintah, yang pada gilirannya berdampak pada terwujudnya penyediaan pelayanan dibawah target dan penghamburan sumber-sumber pembangunan.

#### **Implikasi Pemberdayaan Bagi Masyarakat**

Pemberdayaan institusi lokal, baik yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun maupun yang dilakukan oleh PT. Tambang Timah Tbk. Kunder melalui implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia ternyata tidak mendatangkan implikasi sebagaimana yang diharapkan yaitu terjadinya keteralihan atau penularan pengetahuan dan keterampilan dari anggota institusi yang ditelaah didik dan dilatih kepada anggota lainnya dari institusi yang mereka wakili. Permasalahan tidak terjadinya implikasi yang diharapkan adalah disebabkan karena:

- 1). Kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang didisain / diformulasikan secara sentralistik tanpa melibatkan kelompok sasaran yang tentunya memiliki preferensi, karakteristik serta nilai-nilai mereka sendiri telah membuat kebijakan tersebut menjadi tidak mampu mengadaptasikan diri atau telah

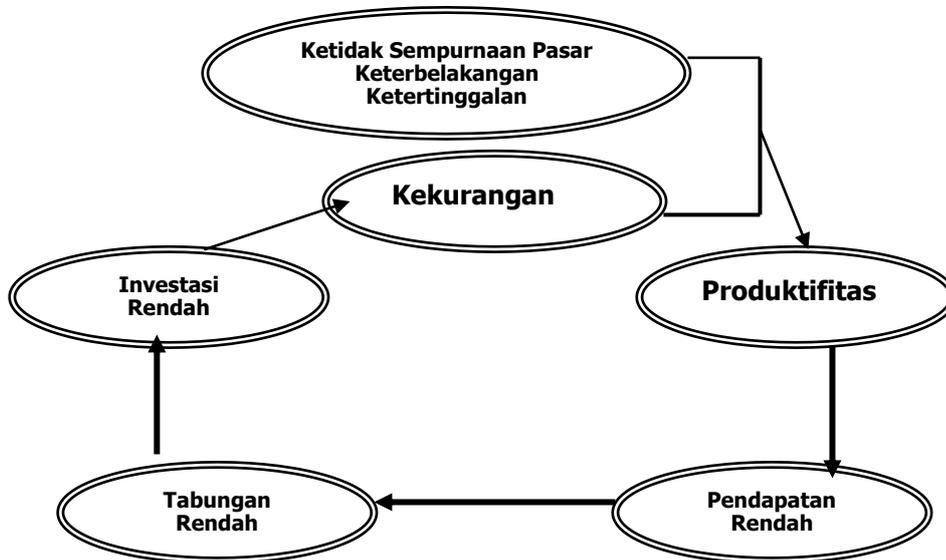
menimbulkan kesenjangan antara apa yang senyatanya dibutuhkan oleh kelompok sasaran atau masyarakat dengan apa yang senyatanya mampu disediakan oleh pemerintah maupun oleh sektor swasta.

- 2). Pendekatan atau metoda pembelajaran yang digunakan yaitu pemberdayaan individu ternyata kurang efektif karena individu-individu yang mengikuti pembelajaran tersebut bukan berasal dari satu institusi atau berasal dari institusi yang memiliki latar-belakang kepentingan yang sama, tetapi sebaliknya. Hal ini telah membuat peserta didik tidak mempunyai kesempatan untuk saling pertukar pikiran terhadap ketidak-mengertian atau ketidak-pahaman mereka menyangkut materi yang diterima selama

proses pendidikan dan pelatihan tersebut.

Kuat dan solidnya rasa kepemilikan (ownership), kerjasama antar anggota dan antar anggota dengan pemimpin (team and leader), serta keterbukaan dan resposifitas institusi terhadap perubahan (culture and structure) yang terdapat dalam Majelis Taqlim Nurul Al Falah adalah merupakan refleksi dari nilai-nilai indigeneous yang memang telah mengakar didalamnya, seperti rasa saling percaya-mempercayai, rasa saling-ketergantungan, musyawarah dan mufakat dalam mengambil keputusan, menghargai pendapat dan keinginan anggota. Juga yang tidak kalah pentingnya adalah sanksi sosial yang walaupun tidak tertulis, tetapi keberadaannya masih dirasakan dan ditakuti anggota institusi lokal tersebut.

Lingkaran Setan Kemiskinan  
(The Vicious Circle of Poverty).



Sumber : Diadaptasikan dari Nurkse, 1953 dalam Kuncoro

Alur pikir yang disajikan oleh Nurkse dengan teori lingkaran setan kemiskinannya "the vicious circle of poverty" adalah bahwa ketidak sempurnaan pasar,

keterbelakangan dan ketertinggalan penyebab rendahnya produktifitas, rendahnya tingkat produktifitas akan mengakibatkan rendahnya tingkat pendapatan, rendahnya

tingkat pendapatan mengakibatkan kecilnya tabungan, jumlah tabungan mengakibatkan rendahnya kemampuan investasi, selanjutnya rendahnya kemampuan investasi ini mengakibatkan kurangnya pemilikan modal, dan yang pada akhirnya rendahnya modal yang dimiliki akan menyebabkan seseorang kembali ke dalam keterbelakangan dan ketertinggalan.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan dalam rangka pemberdayaan institusi lokal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun cenderung bersifat sentralistik dan kental dengan pendekatan “top down”-nya., dengan dikedepankannya 4 Pilar Pembangunan Propinsi Riau dan persepsi birokrat daerah terhadap kualitas sumberdaya manusia didaerahnya ketimbang aspirasi masyarakat.

Pada saat kebijakan diimplementasikan, masyarakat bukan hanya sekedar tidak dilibatkannya dalam proses formulasi tapi lebih dari itu, mereka juga hanya dijadikan objek kebijakan (target group) dan bukan sebagai subjek (interest group) yang berhak untuk ikut menentukan kebutuhan, pilihan-pilihan serta keinginan mereka berdasarkan nilai-nilai yang melekat padanya.

Pemerintah Kabupaten Karimun sebenarnya belum siap untuk melaksanakan kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan tersebut, alasan: pertama, tidak tersedianya sumber-sumber yang memadai dan keterpaduan sumber-sumber tersebut sebagaimana yang disyaratkan dalam pengimplementasian suatu kebijakan dengan menggunakan pendekatan “top down”; dan kedua, kurangnya pemahaman implementor terhadap tujuan yang dimaksudkan oleh kebijakan tersebut sebagaimana pada saat pendisainannya,

implementor cenderung memandang kebijakan tersebut sebagai suatu proyek dengan target penyelaksanaan berdasarkan tahun anggaran.

Pendekatan atau metoda pemberdayaan yang diterapkan dalam implementasi kebijakan tersebut lebih mengedepankan penggunaan pendekatan atau metoda pemberdayaan individu ketimbang metode pemberdayaan kelompok.

Pemberdayaan institusi lokal melalui pendidikan dan pelatihan yang dilakukan oleh pihak swasta atau yang dalam hal ini adalah PT. Tambang Timah Tbk. Kunder tidak jauh berbeda dengan yang terjadi pada kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang dilaksanakan oleh pihak pemerintah Kabupaten Karimun, yaitu kebijakan yang kental dengan watak sentralistiknya. Pihak PT. Tambang Timah Tbk. Kunder selain tidak memiliki “sense of crisis and sense of responsiveness” terhadap kebutuhan dan keterbatasan masyarakat dilingkungan wilayah operasinya, juga tidak sebenarnya tidak sungguh-sungguh berusaha untuk memberdayakan masyarakat.

Pemberdayaan diri anggota institusi lokal atau yang dalam hal ini Majelis Taqlim Nurul Al Falah melalui pendidikan dan pelatihan.

Kesadaran diri anggota institusi lokal untuk memberdayakan dirinya melalui pendidikan dan pelatihan sudah sangat baik yang ditandai dengan : pertama, adanya antusiasme individu-individu dalam institusi lokal ini untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya melalui suatu proses pembelajaran ; kedua, besarnya dukungan yang mereka berikan kepada anggota yang bisa mengikuti pendidikan dan pelatihan tersebut; dan ketiga, adanya harapan individu-individu yang belum berkesempatan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan kepada anggota lainnya yang berkesempatan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan tersebut nantinya dapat ditransfer kepada mereka.

Kesadaran Kelompok yang terdapat pada Majelis Taqlim Nurul Al Falah juga

sangat baik. Antusiasme individu-individu tersebut telah membentuk antusiasme kelompok yang ditandai dengan kesadaran kelompok untuk memberdayakan diri melalui pembelajaran kelompok yaitu kelompok ibu-ibu dan remaja putri dalam meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dengan belajar mengayam, menyulam, menjahit dan membuat kue-kue tradisional secara bersama.

Demikian pula halnya dengan kesadaran pemimpin institusi lokal ini untuk memberdayakan diri melalui pendidikan dan pelatihan. Tingginya kesadaran ditandai dengan : pertama, memberikan ruang dan peluang bagi anggota untuk memberdayakan diri melalui proses pembelajaran kelompok ; kedua, menjadikan dialog atau musyawarah untuk mufakat dalam merespon setiap usulan anggotanya menyangkut tindakan dan kegiatan yang ingin mereka lakukan. Hal inilah yang sebenarnya telah motor penggerak bagi munculnya kesadaran individu dan kelompok dalam institusi tersebut ; dan ketiga, dengan usianya yang sudah mencapai 61 tahun (saat dilakukan penelitian), ia masih bersedia mengikuti pendidikan dan pelatihan sebagaimana yang dipercayakan oleh anggota institusi lokal ini kepadanya.

#### **Implikasi pemberdayaan bagi masyarakat.**

Pemberdayaan institusi lokal, baik yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun maupun yang dilakukan oleh PT. Tambang Timah Tbk. Kunder melalui implementasi kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia ternyata tidak mendatangkan implikasi sebagaimana yang diharapkan yaitu terjadinya keteralihan atau penuliran pengetahuan dan keterampilan dari anggota institusi yang ditelaah didik dan dilatih kepada anggota lainnya dari institusi yang mereka wakili. Permasalahan tidak terjadinya implikasi yang diharapkan adalah disebabkan karena :

- 1). Kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang didisain/diformulasikan secara sentralistis tanpa melibatkan kelompok sasaran yang tentunya memiliki preferensi, karakteristik serta nilai-nilai mereka sendiri telah membuat kebijakan tersebut menjadi tidak mampu mengadaptasikan diri atau telah menimbulkan kesenjangan antara apa yang senyatanya dibutuhkan oleh kelompok sasaran atau masyarakat dengan apa yang senyatanya mampu disediakan oleh pemerintah maupun oleh sektor swasta.
- 2). Pendekatan atau metoda pembelajaran yang digunakan yaitu pemberdayaan individu ternyata kurang efektif karena individu-individu yang mengikuti pembelajaran tersebut bukan berasal dari satu institusi atau berasal dari institusi yang memiliki latar-belakang kepentingan yang sama, tetapi sebaliknya. Hal ini telah membuat peserta didik tidak mempunyai kesempatan untuk saling pertukar pikiran terhadap ketidak-mengertian atau ketidak-pahaman mereka menyangkut materi yang diterima selama proses pendidikan dan pelatihan tersebut.
- 3). Menyangkut kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang dilaksanakan oleh PT. Tambang Timah Tbk. Kunder, Pemerintah Kabupaten Karimun belum menempatkan dirinya sebagai struktur mediasi yang seharusnya mampu menjembatani kesenjangan yang terjadi antara sektor swasta ini dengan masyarakat. Ketidak-mampuan pemerintah ini menunjukkan bahwa pemerintah masih terkooptasi dengan pola lama yang hanya menganggap dirinyalah satu-satunya aktor yang bertanggung-jawab dalam penyelenggaraan pembangunan sehingga akhirnya membuat Pemerintah kabupaten Karimun tidak mampu merespon kondisi yang sedang terjadi dan sedang berkembang di daerahnya.

4). Kuat dan solidnya rasa kepemilikan (ownership), kerjasama antar anggota dan antar anggota dengan pemimpin (team and leader), serta keterbukaan dan resposifitas institusi terhadap perubahan (culture and structure) yang terdapat dalam Majelis Taqlim Nurul Al Falah adalah merupakan refleksi dari nilai-nilai indigeneous yang memang telah mengakar didalamnya, seperti rasa saling percaya-mempercayai, rasa saling-ketergantungan, musyawarah dan mufakat dalam mengambil keputusan, menghargai pendapat dan keinginan anggota. Juga yang tidak kalah pentingnya adalah sanksi sosial yang walaupun tidak tertulis, tetapi keberadaannya masih dirasakan dan ditakuti anggota institusi lokal tersebut.

#### Saran-saran

Dari kesimpulan atas keseluruhan pembahasan pada bab-bab sebelumnya diatas, maka saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut :

Mengingat bahwa dalam pengimplementasian suatu kebijakan didalamnya terdapat reformulasi sebagai “continuous improvement” atas kelemahan dan kekurangan yang ditemukan selama pengimplementasian kebijakan tersebut berlangsung, maka yang perlu dan bahkan patut untuk diperhatikan dan dipertimbangkan dalam reformulasi tersebut adalah :

Pemerintah perlu atau bahkan harus melibatkan kelompok sasaran atau “target group” di dalam reformulasi kebijakan guna mengakomodir preferensi, kebutuhan serta keinginan-keinginan serta nilai-nilai yang ada pada kelompok sasaran. Dengan mempertimbangkan kultur serta kondisi ekonomi “target group”, maka cara atau strategi yang dipandang mungkin untuk dilakukan dalam upaya mengakomodir preferensi, kebutuhan serta keinginan-keinginan serta nilai-nilai yang ada pada kelompok sasaran tersebut, dan sekaligus untuk mengeliminir berbagai hambatan atau kendala yang dihadapi “target group”

untuk bisa secara aktif terlibat dan berpartisipasi dalam program atau kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia adalah dengan mempertemukan (mendatangkan) formulator kepada kelompok sasaran. Hal ini tentunya akan membuka ruang dan peluang bagi terbentuknya suasana dialogis antara formulator (pemerintah) dengan “target group”. Selanjutnya diharapkan “target group” akan menjadi lebih peduli, bertanggungjawab dan lebih partisipatif terhadap keberhasilan serta keberlanjutan daripada kebijakan tersebut.

Pendekatan atau metoda pemberdayaan yang digunakan, mengingat pemberdayaan dengan pendekatan atau metoda individu sebagaimana yang dilakukan belum menunjukkan implikasi sebagaimana yang diharapkan, maka hendaknya Pemerintah Kabupaten Karimun menerapkan atau menggunakan pendekatan atau metoda pemberdayaan kelompok karena pendekatan pemberdayaan melalui kelompok lebih dipandang efektif karena didalamnya akan terjadi diskursus antar anggota institusi terhadap kesalahan, kelemahan dan kekurangan-kekurangan yang terdapat dari masing-masing individu-individu tersebut.

Pemerintah Kabupaten Karimun juga perlu membawa proses pemberdayaan sedekat mungkin kepada kelompok sasaran, dan hal ini dapat dilakukan dengan jalan mendatangkan instruktur/tutor ke lokasi atau daerah yang mungkin untuk dijangkau oleh kelompok sasaran, dan bukan dengan cara sebaliknya sebagaimana yang telah dilakukan yaitu mengirim peserta didik ketempat pelatihan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian, selain kesenjangan yang terjadi akibat keterbatasan kondisi ekonomi sebagian besar kelompok sasaran bisa diperkecil, dan akan membuka peluang dan kesempatan bagi anggota institusi lokal yang kurang mampu untuk bisa berpartisipasi dalam kebijakan tersebut, juga kemungkinan terjadinya kerentanan dalam institusi lokal akibat ketidakmerataan kesempatan mengikuti pendi-

dikan dan pelatihan yang bukan mustahil bakal terjadi akan bisa dihindarkan. Dengan demikian maksud dan tujuan kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan dan pelatihan dalam rangka pemberdayaan institusi lokal benar-benar merupakan kebijakan yang memberdayakan dan bukan malah menjadi kebijakan yang justru membuat institusi lokal menjadi rentan, rapuh dalam ketidak-berdayaan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1991. Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_, 1997. Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Bumi Aksara.
- Budiman, Arief, 2000. Teori Pembangunan Dunia Ketiga. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Cheema, G. Shabbir, 1981. "Establishing Local Development Units : A Strategy For Institutional Reform In Asia". Public Administration Review, Vol. XIX., No.1, Jan-June.
- David Cooperrider and Jane E. Dutton (Eds.), 1999. Organizational Dimension of Global Change : No Limits to Cooperation, Human Dimension of Global Change. Thousand Oak : Sage Publications.
- Dorcas Robinson (ed.), 2000. Managing Development : Understanding Inter-organizational Relationship. London : Sage Publications In Association With The Open University.
- Goldberg, Lenny, 1996. "Come The Devolution". The American Prospect. Winter.
- Goraksha Bahadur N. Pradhan and Mila A. Reforma (Eds.), 1991. Public Management In The 1990s : Challenges And Opportunities. Manila : EROPA Secretariat General.
- Hidayat, Syarif, 2000. "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Prilaku Elit Lokal", dalam IPSK-LIPI, 2000. Indonesia Menapak Abad 21 : Kajian Ekonomi Politik. Jakarta Selatan: Millennium Publisher, PT. Dyatama Milenia.
- Ingram dan Mann (Eds.), 1980. Why Policies Succeed or Fail. London : Sage Publication.
- Islamy, M. Irfan, 1997. Prinsip Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Bumi Aksara.
- Jones, Gavin W. dan Raharjo, Yulfita, 1998. Penduduk, Lahan Dan Laut : Tantangan Pembangunan Di Indonesia Timur. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Kempton, John, 1995. Human Resources Management and Development : Current Issues and Themes. London : Macmillan Press Ltd.
- Lane, Jan Erick, 1995. The Public Sector : Concept, Models and Approaches. London : Sage Publications.
- Martin Minogue (ed.), 2000. Beyond The New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance. Cheltenham: Edward Elgar.
- Marut, Donatus K., 2000. Otonomi Daerah : Peluang Dan Tantangan Bagi Siapa ? Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif. No.V, 2000. Yogyakarta : Insist Press.
- Mazmanian, Daniel A. and Sabatier, Paul A., 1983. Implementation And Public Policy. Dallas : Scott, Foresmant and Company.
- Miles, Matthew B. dan Hubarman, A. Michael, 1992. Analisis data kualitatif. Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta : UI-Press.
- Onny S. Prijono dan A.M.W Pranarka (Eds.), 1996. Peberdayaan, Konsep, Ke-bijakan dan Implementasi. Jakarta : CSIS.
- Sen, Amartya, 1999. Development As Freedom. Oxford : Oxford University Press.

- Smith, Brian C., 1985. Decentralization : The Territorial Dimension of the State. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Soeprapto, Riyadi, 2000. Administrasi Pembangunan. Malang : UM Press.
- Soetrisno, Loekman, 1995. Menuju Masyarakat Partisipatif. Yogyakarta : Kanisius.
- Stewart, Aillen Mitchell, 1998. Empowering People : Pemberdayaan Sumber Daya Manusia. Diterjemahkan oleh Agus M. Hardjana. Yogyakarta : Kanisius.
- Supriatna, Tjahya, 2000. Strategi Pembangunan dan Kemiskinan. Jakarta : Rineka Cipta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1999. Pembangunan, Dilema dan Tantangan. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Zauhar, Soesilo, 1994. "Kebijakan Pemantapan Desentralisasi Menuju Pembangunan KTI (Kawasan Timur Indonesia) Yang Lebih Mandiri Dan Merata", dalam Z.A. Achmady et al, 1994. Kebijakan Publik dan Pembangunan. Malang : IKIP.