

BAB I P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang Masalah

1. Kondisi Strategis Menuju Pembangunan Manusia

Salah satu tujuan dari setiap negara berkembang mempunyai komitmen dan orientasi terhadap pembangunan. Pembangunan yang dilaksanakan setiap negara berkembang mempunyai perbedaan prinsipil yang dilandasi falsafah, tujuan, strategi maupun kebijakan pembangunan. Pembangunan yang dilakukan negara berkembang merupakan proses yang terencana dalam upaya pertumbuhan ekonomi, perubahan sosial dan modernisasi bangsa guna meningkatkan kualitas hidup manusia dan kesejahteraan masyarakat.

Seperti dikemukakan Hendra Esmara (1968 : 23) bahwa negara yang melaksanakan politik pembangunan diawali dari negara baru merdeka disebut negara belum berkembang, kemudian negara terbelakang, setelah itu negara kurang berkembang, dan negara sedang berkembang serta akhir-akhir ini sering dikenal dengan negara dunia ketiga.

Sejak dicanangkannya program Marschal Plan Tahun 1949 kegiatan pembangunan diseluruh dunia mulai berkembang. Pada mulanya gagasan Presiden Amerika Serikat Henry S. Truman ditujukan untuk membantu merehabilitasi negara sekutu di Eropa setelah Perang Dunia Kedua. Program tersebut diikuti oleh negara kaya lainnya dan badan internasional untuk membantu merehabilitasi negara miskin pasca penjajahan. Terjadilah dua kelompok negara yakni, negara maju dan negara berkembang.

Untuk mengejar ketinggalan, diterapkan konsep pembangunan yang disebut paradigma pertumbuhan atau " Growth Paradigm " dalam rangka peningkatan pendapatan masyarakat dan Pertumbuhan Pendapatan Nasional. Bersamaan dengan itu, muncul gagasan Rostow dalam Hendra Esmara (1968) tentang "teori tahap pembangunan " dalam pengamatannya terhadap perkembangan pertumbuhan ekonomi negara maju. Negara maju telah menempuh lima tahap yaitu : tahap pertama, masyarakat tradisional; tahap

kedua, pra kondisi untuk tinggal landas; tahap ketiga, tinggal landas; tahap keempat, tahap menuju kedewasaan, tahap kelima, konsumsi masa tinggi. Gagasan Rostow sangat dirasakan sehingga Perserikatan Bangsa-Bangsa mencanangkan Dasawarsa Pembangunan Pertama (1960-1970) dengan ciri pertumbuhan ekonomi negara berkembang sebesar 5 % per tahun.

Sasaran pembangunan negara berkembang awalnya difokuskan pada pertumbuhan ekonomi. Sedangkan hakekat pembangunan merupakan suatu proses perubahan sosial kumulatif dengan ekonomi dan demokrasi politik. Kegiatan pembangunan pada dasarnya suatu proses yang saling terkait, terjadi dalam lingkaran sebab akibat kumulatif atau "Circular Cumulative Causation" (Gunar Myrdal dalam Soehadi, 1994 : 2). Strategi pertumbuhan ekonomi dalam konsep pembangunan tersebut, menimbulkan kelompok negara maju dan berkembang. Untuk mengejar ketinggalan pada negara berkembang diterapkan konsep paradigma pertumbuhan (" Growth Paradigm "), dengan ditandai Pertumbuhan Pendapatan Nasional (" Gross National Product or GNP ") yang didukung dengan kebijaksanaan investasi, transformasi teknologi dan perdagangan untuk mendukung proses industrialisasi.

Pembangunan negara berkembang dengan strategi pertumbuhan ekonomi, ternyata dalam sasaran peningkatan GNP tidak menjamin distribusi pendapatan nasional dan harapan " trickle down effect ", bahkan tidak menguntungkan sekelompok masyarakat miskin. Para pengamat sosial ekonomi, hasil penelitian pada negara berkembang yang dilakukan Dudley Seers (Moeljarto Tjokrowinoto, 1993 : 16) bahwa strategi pembangunan ekonomi pada negara berkembang mengabaikan masalah pemerataan baik berupa masalah kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan dalam pembagian pendapatan.

Strategi pertumbuhan ekonomi memberi peluang terhadap masalah pemerataan, karena hasil pembangunan terkonsentrasi pada sekelompok orang, sehingga masalah pembangunan pada negara berkembang semakin kompleks dengan ditandai pengangguran, urbanisasi, marginalisasi kemiskinan dan kerusakan lingkungan.

Dengan pengalaman pada Dasawarsa Pembangunan PBB Pertama (1961-1970), strategi pembangunan pada negara berkembang mulai bergeser dari strategi pertumbuhan ekonomi kepada pertumbuhan dan pemerataan pembangunan.

Dalam strategi ini pertumbuhan ekonomi negara berkembang menuju pada negara industrialisasi, dengan mencanangkan pertumbuhannya sebesar 6 % setiap tahun selama Dasawarsa Pembangunan PBB Kedua. Dengan tujuan untuk pemerataan dalam bidang pendapatan, kesehatan, keadilan, pendidikan, kesempatan berusaha, keamanan, kesejahteraan sosial maupun kelestarian lingkungan yang ditandai oleh struktur perubahan ekonomi dan sosial. Strategi ini adanya pemikiran yang lebih diorientasikan pada investasi sumber daya manusia dan pembangunan sosial dalam proses pembangunan.

Kemudian diterapkannya konsep pembangunan dengan strategi pertumbuhan dan pemerataan, ternyata masih kuatnya ketergantungan negara berkembang dari negara maju berupa pola konsumsi, investasi, bantuan luar negeri dan pinjaman. Hasilnya dapat dirasakan, tetapi ternyata dikhawatirkan terjadi pengurasan sumber daya alam yang mengancam kelangsungan pembangunan. Dengan munculnya OPEC dan dialog Utara-Selatan yang melahirkan Tata Ekonomi Dunia Baru sebagai tanda menuju perbaikan sosial ekonomi negara berkembang serta merupakan jiwa strategi Dasawarsa Pembangunan PBB Ketiga (1981-1990) yang diperkirakan pertumbuhan ekonomi negara berkembang mencapai 7 %. Didukung oleh usaha akselerasi pembangunan ekonomi dengan masalah ekonomi internasional secara global, dan ditunjang oleh struktur sosial dan kelembagaan yang kondusif dan menginternal.

Dalam dekade ini masalah yang serius dan menjadi perhatian negara-negara berkembang adalah penambahan penduduk, urbanisasi, kemiskinan, kebodohan, partisipasi dan organisasi sosial/politik, kerusakan lingkungan dan masyarakat pedesaan. Masalah penduduk dunia pada negara berkembang dari tahun 1970 sebesar 1,91 milyar akan berjumlah 2,62 Milyar tahun 1990. Pada negara Asia Selatan yang penduduknya berada di pedesaan akan meningkat tahun 1970 dari 0,888 Milyar menjadi 1,36 milyar

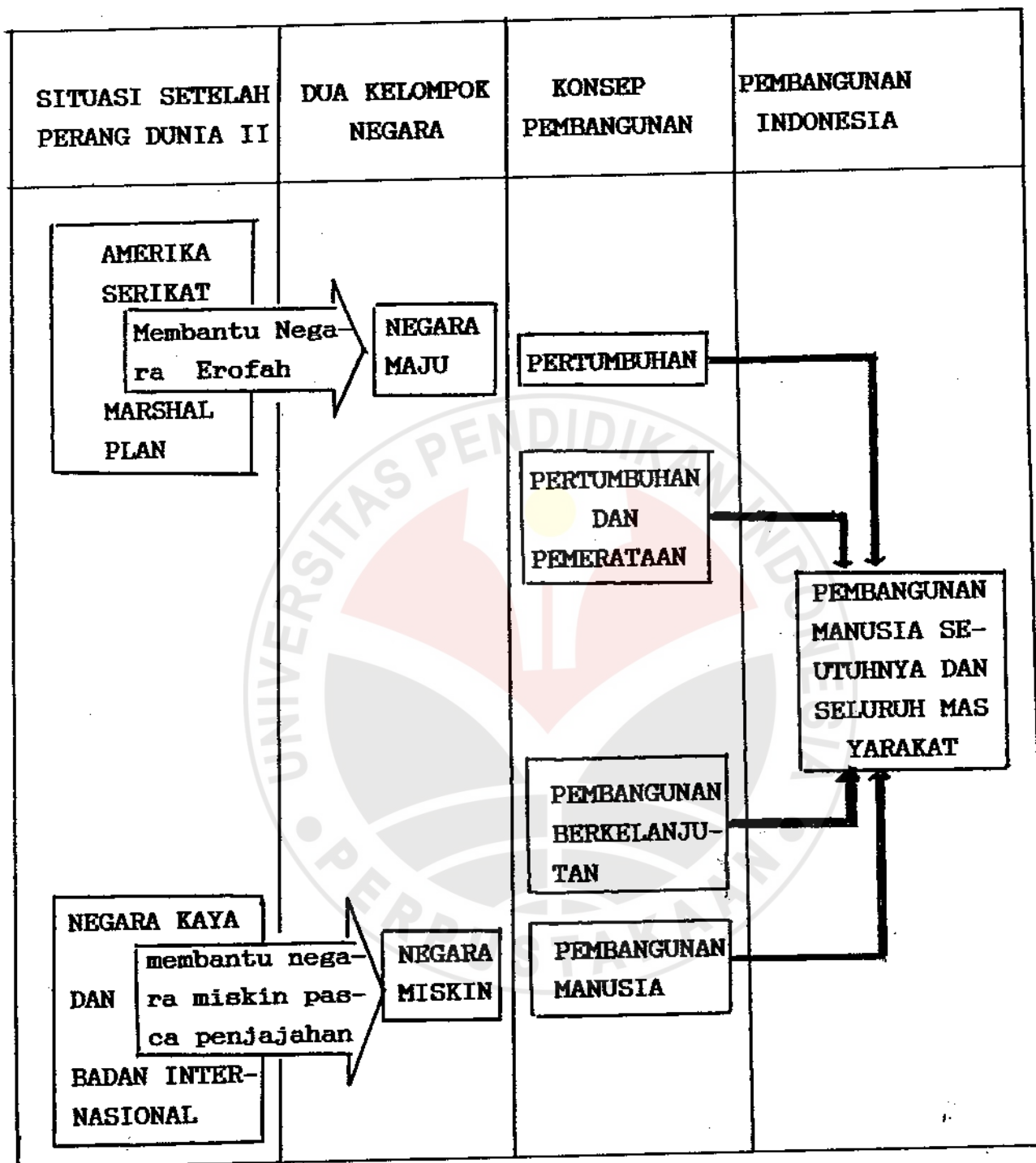
menjelang tahun 1990. Kecenderungan ini berimplikasi pada pelayanan sosial dibidang pendidikan, kesehatan dan pendapatan masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian David C. Korten dengan Dewan Sosial dan Ekonomi PBB dan Bank Dunia (1991 : 4) menyimpulkan bahwa " Adanya dekade krisis, karena akibat dari pembangunan antara 1980-1990 yang diwarnai adanya masalah kependudukan (pengangguran, urbanisasi, pendidikan, kesehatan dan pendapatan). Kemiskinan tahun 1980 sebesar 48 % dan tahun 1990 sekitar 30,1 %) dari jumlah penduduk Dunia, kerusakan alam akibat dari pembangunan yang tidak berwawasan lingkungan dan disintegrasi sosial yang tidak berorientasi pada pembangunan manusia, sehingga sangat berpengaruh terhadap keadilan, kelangsungan dan integritas pembangunan yang saling mendukung".

Kemudian diterapkan konsep pembangunan yang berkelanjutan didukung dengan Pendekatan Pembangunan Manusia. Soehadi (1994 : 4) dalam Orasi Ilmiah Doktor Honoris Kausa di UNPAD menjelaskan bahwa berbagai konsep pembangunan manusia mulai dimasukkannya tolak ukur indeks pembangunan untuk kesejahteraan manusia seperti harapan hidup, angka kematian bayi dan melek huruf.

Pembangunan di Indonesia menganut konsep pembangunan menyeluruh dengan pendekatan pembangunan manusia. Menempatkan manusia sebagai makhluk pribadi, makhluk sosial dan religius. Tujuan pembangunannya adalah " pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat seluruhnya " menuju masyarakat adil, makmur dan sejahtera lahir maupun bathin.

TABEL. I.1. PERKEMBANGAN KONSEP PEMBANGUNAN



Sumber : Diadaptasi dari Soehadi (1994 : 3)

Menurut United Nation Center for Regional Development (UNCRD) bahwa pendekatan pembangunan manusia pada negara-negara berkembang dekade tahun 1990 sampai sekarang lebih dititik beratkan pada pembangunan sosial dan lingkungan agar mendukung pertumbuhan ekonomi. Dengan strategi " *sustainable development* " yang cirinya adalah : (a) Pembangunan yang berdimensi pelayanan sosial dan diarahkan pada kelompok sasaran melalui pemenuhan kebutuhan pokok berupa pelayanan sosial disektor kesehatan dan gizi, sanitasi, pendidikan dan pendapatan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat; (b) Pembangunan yang ditujukan pada pembangunan sosial seperti mewujudkan keadilan, pemerataan dan peningkatan budaya, serta menciptakan kedamaian; (c) Pembangunan yang berorientasi pada manusia untuk berbuat (subyek pembangunan) melalui " *people-centered development* " dan " *promote the empowerment people* " (Soehadi, 1994 : 4).

Sementara David. C. Korten (1991: 16) bahwa perspektif pembangunan " *People Centered Development* " pada dekade 1990 untuk mendukung pemerataan dan pertumbuhan dalam rangka kelangsungan pembangunan yang serba global, yang lebih penting pada segi transformasi kelembagaan, nilai, teknologi, perilaku manusia yang konsisten terhadap kualitas kehidupan sosial dan lingkungannya, maka aktivitas yang menjadi andalannya " *social service, social learning, empowering, capacity and institutional building* ". Upaya pembangunan sosial, pengembangan kelembagaan dan pendidikan sosial dalam rangka pembangunan sosial diarahkan untuk menumbuhkan partisipasi, kemandirian dan etos kerja secara konsisten bagi pembangunan yang berwawasan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Komisi Sosial Ekonomi Asia Fasifik PBB dalam laporan penelitian " *Decentralized Industrialization As An Approach Social Development* " pada Negara Cina, Thailand, Korea dan India (1990) menyimpulkan bahwa untuk mengatasi masalah sosial-ekonomi dari kesenjangan, kemiskinan, urbanisasi, pengangguran, pendidikan, kesehatan dan pendapatan masyarakat dilakukan dengan perkuatan kebijaksanaan desentralisasi industri yang didukung oleh keterkaitan antara sektor industri

dan pertanian, teknologi dengan keterampilan, industri besar-menengah dengan kecil, kebutuhan dasar barang jadi dengan komoditi, sektor metropolitan-perkotaan dengan pedesaan, sehingga hasilnya angka kemiskinan berkurang, peningkatan sumber daya manusia ditingkat lokal, pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi dari tahun 1977-1987 (Cina dan Korea sekitar 15 %, Thailand sekitar 7,5 % dan India sekitar 6,5 %).

Negara berkembang pada umumnya memiliki jumlah penduduk banyak, sebagian terbesar penduduk berada di daerah pedesaan, tingkat pertumbuhan ekonomi 6-15 %, terdapat pengangguran, titik berat sektor ekonomi yang ditopang industri pertanian, kualitas sumber daya manusia lemah serta partisipasi, disintegrasi dan kelembagaan sosial (NGO) belum berperan aktif dalam proses pembangunan sosial ekonomi. Oleh karena itu, faktor penduduk merupakan masalah yang sangat dominan dalam proses pembangunan pada negara berkembang, baik dari segi kuantitas dan kualitas, tingkat kehidupan maupun pemanfaatan potensi lingkungannya sehingga perlu dikembangkan agar menjadi modal dasar pembangunan.

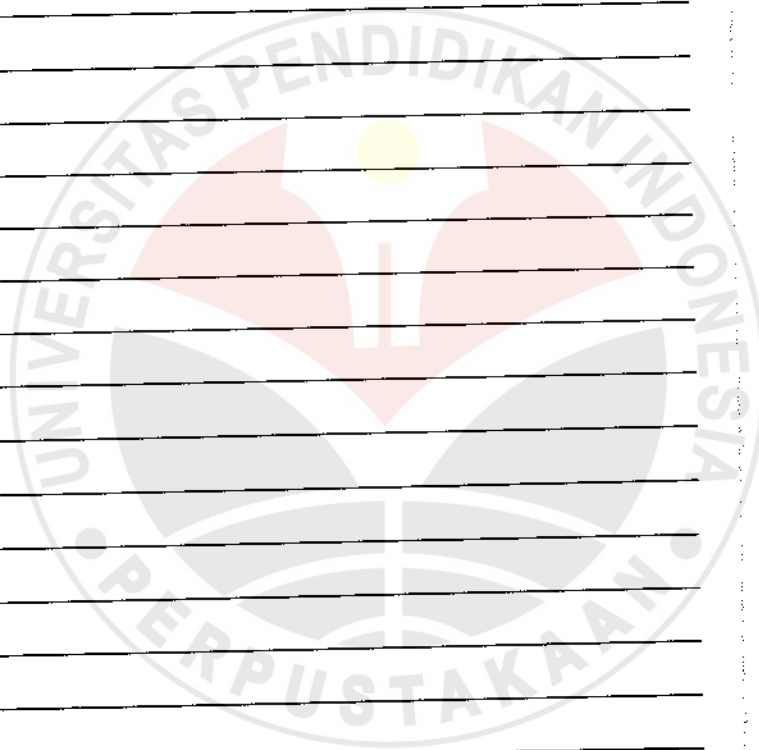
2. Krisis Kemiskinan Di Pedesaan Dampak Kualitas Sumber Daya Manusia.

Negara Indonesia menghadapi permasalahan yang cukup besar dibidang kependudukan dan lingkungan hidup. Jumlah penduduk Indonesia tahun 1990 sebesar 179,2 juta orang yang berada di daerah perkotaan 30,9 % dan di daerah pedesaan 69,1 %. Pada tahun 1993 mencapai 185 juta orang dan pada tahun 1997 mencapai sekitar 200 juta orang/jiwa. Pertambahan penduduk tahun 1971 sebesar 17,3 %, tahun 1980 sebesar 22,4 % dan tahun 1990 sebesar 30,9 %. Dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi sampai tahun 1991 sebesar 6,8 % setiap tahun, dengan ditopang sektor industri mencapai rata-rata sebesar 10,17 % setiap tahun. Keberhasilan pembangunan pada PJPT II dalam bidang sosial ekonomi ditandai dengan meningkatnya pendapatan perkapita penduduk, laju pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,8 % setiap tahun serta mampu menekan pertambahan penduduk sekitar 1,98 %.

No. _____
Date. _____

N P- 391/2

RAK MENULIS KARANGAN NARASI
TEKNIK SW + 1H (Tesis 2006)



Tetapi pertumbuhan tersebut mengandung peluang dan kendala adanya distribusi pembangunan yang belum merata pada pelosok pedesaan, hasil pembangunan yang belum dinikmati kelompok sasaran miskin, banyaknya kantong kemiskinan, kualitas pendidikan dan kesehatan masyarakat khususnya di pedesaan belum meningkat, sehingga masih terdapat penduduk di bawah garis kemiskinan. Pada tahun 1970 (Repelita I) terdapat 70 juta (60 %) penduduk miskin, sampai akhir pelita V (tahun 1993) terdapat 25,9 juta (17,7 %) penduduk yang tergolong miskin dan terdapat pada 20.633 desa tertinggal (20,9 %).

Kondisi ini disebabkan oleh faktor penduduk pedesaan yang kehidupannya di bawah garis kemiskinan akibat dampak ketidakmerataan dalam distribusi pembangunan. Selain itu, disebabkan oleh faktor penduduknya yang mengalami kemiskinan secara alamiah, kultural maupun kultural yang menunjukkan situasi lingkaran ketidak berdayaan. Kesemuanya bersumber dari pengaruh rendahnya tingkat pendidikan, pendapatan, kesehatan dan gizi, produktivitas, penguasaan modal, keterampilan dan teknologi serta hambatan infrastruktur maupun etnis sosial yang beragam.

Dari aspek lain, terdapat tantangan terhadap adanya kemiskinan penduduk yang besar di wilayah pedesaan. Tantangan berupa transformasi internal dan eksternal masyarakat pedesaan tersebut. Tantangan transformasi eksternal masyarakat yaitu berupa ; a) Perkembangan sosial, ekonomi dan teknologi yang sering tidak menguntungkan masyarakat pedesaan bahkan banyak menimbulkan kesenjangan dan guncangan tatanan kehidupan sosial ekonomi; b) Rangsangan media masa yang cenderung membangkitkan keinginan-keinginan terhadap kepemilikan barang konsumtif dan kebutuhan lainnya yang tidak diimbangi dengan kemampuan masyarakat untuk memiliki, menggunakan dan memeliharanya.

Tantangan transformasi internal masyarakat itu sendiri adalah berupa: a) Tekanan pertambahan penduduk yang tidak diimbangi oleh pertumbuhan ekonomi yang memadai ; b) dorongan urbanisasi untuk mendapatkan pekerjaan, pendidikan dan pemenuhan kebutuhan lainnya di perkotaan yang syarat berbagai fasilitas di bandingkan dengan fasilitas di pedesaan. Tantangan

internal ini sering menggoyahkan ikatan kekeluargaan dan kehidupan tradisional masyarakat yang mengacu pada sistem sosial, serta kadang-kadang menimbulkan fatalisme kultural.

Bahkan berdasarkan pengalaman program pembangunan selama ini bahwa berbagai program pembangunan berupa Bimas, Bandes, PKT, P3KT dan program lainnya yang bertujuan untuk meningkatkan pemerataan pembangunan dan mengurangi tingkat kemiskinan, ternyata kurang mampu mengatasi kemiskinan secara menyeluruh. Berbagai bimbingan, pembinaan, bantuan dana dan fasilitas disalurkan untuk meningkatkan kelembagaan, partisipasi, dan swadaya atau kemandirian masyarakat dalam pembangunan, justru sebaliknya menimbulkan ketergantungan masyarakat terhadap bantuan program pemerintah tersebut.

Berbagai program pembangunan yang telah dilaksanakan lebih berorientasi pada pemenuhan " *target groups* " pembangunan dan kurang memperhatikan kelanjutan proses transformasi dan internalisasi nilai (pendidikan) dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia serta pelembagaan pembangunan terhadap penduduk miskin. Dalam arti program pembangunan kurang berorientasi pada pemberdayaan, pelembagaan pembangunan dan kemampuan kelembagaan dalam menciptakan kualitas sumber daya penduduk miskin dalam rangka partisipasi pembangunan sosial.

Konsekuensi logis dari kelemahan tersebut, masih terdapat penduduk miskin dan berdasarkan hasil survey BPS tahun 1993 menunjukkan bahwa 25,9 juta penduduk miskin. Penduduk miskin dari segi perkotaan 8,7 juta orang (Jawa 71,3 % dan Sumatera 15 %) dan pedesaan 17,2 juta orang (Jawa 48 % dan Sumatera 21,9). Sedang dari segi kantong kemiskinan terdapat 20.633 desa yang tergolong penduduk tertinggal. Secara absolut dan persentase, terdapat propinsi yang paling banyak desa tertinggalnya yaitu :

TABEL. I.2.
PROPINSI YANG MEMILIKI DESA MISKIN ABSOLUT

NO.	Propinsi	Desa Miskin
1.	Jateng	2.439
2.	D.I. Aceh	2.275
3.	Jawa Timur	1.969
4.	Irian Jaya	1.738
5.	Jawa Barat	1.560

Sumber : Kantor BPS Tahun 1993

Sedangkan Propinsi yang memiliki jumlah persentase desa miskin terbanyak dari keseluruhan desanya adalah sebagai berikut :

TABEL 1.3
PROPINSI YANG MEMILIKI PERSENTASE DESA MISKIN TERBANYAK

No.	Propinsi	Persentase Desa Miskin
1.	Irian Jaya	77,5 %
2.	Timor Timur	70,6 %
3.	Nusa Tenggara Timur	56,5 %
4.	M a l u k u	53,9 %
5.	Kalimantan Timur	45,7 %

Sumber : Kantor BPS Tahun 1993

Penduduk miskin mempunyai relevansi dengan tingkat pendidikan, pendapatan, kesehatan, dan gizi sehingga menyebabkan rendahnya produktivitas kerja. Terbukti sekitar 68,4 % dari rumah tangga miskin di pedesaan tidak tamat SD; 28,8 % rumah tangga miskin yang berpendidikan tamat SD. Kecenderungan yang sama dijumpai pada 54,4 % rumah tangga miskin di perkotaan yang tidak tamat SD dan 34,4 % rumah tangga miskin yang tamat SD. Terdapat penguatan rumah tangga miskin di

pedesaan dan perkotaan yang tidak tamat SD sebesar 94 % dan sebesar 6 % yang berpendidikan SLTP ke atas.

3. Program IDT Strategi Pengentasan Kemiskinan

Pada Repelita VI sebagai fase awal PJPT II, tekad pemerintah dan masyarakat yang tertuang dalam Pembangunan Jangka Panjang menitik beratkan pada bidang ekonomi dengan penggerak utamanya sektor industri yang maju dan pertanian yang tangguh, dengan ujung tombaknya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang mandiri dan produktif yang didukung oleh ilmu pengetahuan dan teknologi bagi penggerak utama pembangunan industri.

Salah satu strategi pembangunan untuk meningkatkan SDM dan pengentasan kemiskinan yang berorientasi pada pemberdayaan (" *empowering* "), pelembagaan dan kelembagaan pembangunan (" *capacity and institutional building* "), pemerintah mencanangkan Program Inpres Desa Tertinggal melalui Inpres Nomor 5 tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Program IDT merupakan kebijaksanaan terpadu untuk meningkatkan potensi dan dinamika ekonomi masyarakat lapisan bawah. Penguatan sosial ekonomi rakyat merupakan terbesar dari penduduk dan diharapkan dapat menghasilkan landasan yang kokoh bagi pembangunan nasional karena meningkatkan daya beli masyarakat secara menyeluruh.

Program IDT merupakan program dan gerakan nasional yang berorientasi pada masyarakat miskin di desa/kelurahan tertinggal, mempunyai keterpaduan dengan pembangunan sektoral, regional, daerah dan pembangunan masyarakat desa serta erat kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tingkat II. Kondisi seperti ini, berbagai program pembangunan di daerah memerlukan peran birokrasi pemerintahan daerah. Yang didukung dengan kemampuan kultur, struktur, moral, etik dan profesionalisasi manajerial dalam fungsi pemberdayaan masyarakat. Kultur birokrasi pemerintahan dalam pembangunan dewasa ini, terutama birokrasi pemerintahan di daerah tingkat II dalam upaya otonomi daerah dan pelaksanaan program IDT

memerlukan kemampuan manajerial dan kelembagaan dalam pelayanan kepentingan umum, dengan didukung sikap profesional dari aparatur yang spesialisasi, " *the right man in the right place* ", mempunyai kepercayaan atau " *legitimacy* " masyarakat (Nazaruddin Syamsudin, Harian Kompas tanggal 14 Agustus 1995).

Program IDT sebagai strategi pembangunan sumber daya manusia penduduk miskin, bertujuan memantapkan segi sosial ekonomi secara terpadu, menumbuhkan kelembagaan penyaluran aspirasi dalam meningkatkan taraf hidupnya melalui usaha produktif dan untuk mempercepat upaya mengurangi penduduk miskin dan jumlah desa/kelurahan tertinggal. Selain itu, karena selama PJPT I berbagai program sektoral, regional dan program khusus telah dilaksanakan yang berdampak pada pengurangan kemiskinan, maka program IDT dalam mengatasi sasaran penanggulangan kemiskinan di desa / kelurahan tertinggal terpadu dengan program PKT (Pembangunan Kawasan Terpadu), P4K (Program Peningkatan Pendapatan Petani Kecil) maupun UPPAKB (Usaha Perbaikan Pendapatan Akseptor Keluarga Kesehatan). Sasaran program IDT adalah meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi penduduk miskin melalui upaya peningkatan sumber daya manusia, peningkatan kemampuan permodalan, pengembangan usaha dan pemantapan kelembagaan usaha bersama. Sedangkan sasaran secara khusus pada Kelompok Sasaran Miskin (KSM) berupaya mengembangkan, meningkatkan dan memantapkan kondisi sosial ekonomi penduduk miskin yang bermukim di daerah pedesaan dan perkotaan. Kesemuanya dimaksudkan untuk menanggulangi kemiskinan, sehingga diharapkan mempunyai dampak terhadap penguatan sosial ekonomi penduduk miskin.

Untuk merealisasikan program IDT selain dari segi sosial ekonomi, dapat dilihat dari beberapa segi lainnya yaitu : segi strategi politik yang digunakan bersifat terbuka dan berkesinambungan melalui pendekatan keterpaduan, kegotong royongan, kewadayaan, partisipasi serta desentralisasi. Dari segi sosial budaya program IDT, dimana penduduk miskin memerlukan perhatian dan bantuan khusus melalui modal usaha, pelatihan keterampilan, pembimbingan dan pendampingan serta

pelaksanaan kegiatan yang dapat memacu peningkatan sumber daya manusia. Dari segi administrasi pembangunan, bahwa pelaksanaan program IDT, merupakan perluasan pembangunan yang memperhatikan berbagai program pembangunan sektoral dan regional untuk meningkatkan koordinasi dan integrasi kelembagaan pembangunan dan partisipasi aktif masyarakat pada setiap tingkatan pemerintahan sesuai dengan Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Perencanaan Pembangunan di Daerah dan Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1981 Tentang Mekanisme Pengendalian Program Di Desa.

Kelembagaan yang sudah ada diperkaya dengan dukungan dari berbagai unsur masyarakat, termasuk perguruan tinggi dan organisasi kemasyarakatan setempat lainnya untuk membantu kelancaran dan efektivitas pelaksanaan program IDT. Unsur-unsur tersebut ditempatkan sebagai mitra yang tidak bersifat struktural, tetapi konsultatif, pendampingan dan fungsional dengan tidak membebani dana yang tersedia dalam program IDT.

4. Perilaku Birokrasi Pemerintahan Yang Berakses Pendekatan Pendidikan Sosial Pada Kelompok Sasaran Miskin.

Peran dan fungsi birokrasi pemerintahan di daerah tingkat II dalam upaya mensukseskan gerakan Nasional program IDT yang dihubungkan dengan peletakan titik berat otonomi pada tingkat II, maka mempunyai kedudukan yang strategis dan menentukan bagi kelancaran serta kesinambungan program tersebut. Peran birokrasi pemerintahan di daerah tingkat II sampai jajarannya ke tingkat desa/kelurahan secara struktural dan fungsional baik selaku penanggung jawab, pelaksana dan pendamping atau fasilitator berorientasi pada pendekatan sosial yang berfokus pada pemberdayaan guna tumbuhnya " *development creativity and motivating* " pada masyarakat.

Ragam usaha untuk menumbuhkan kreativitas dan motivasi masyarakat miskin agar terjadi " *self confidence* " untuk berkiprah dalam program IDT memerlukan penguatan " *capability and capacity organization* " atau kemampuan birokrasi pemerintahan. Penguatan baik dari penguatan politik dan

administrasi serta yang lebih aktual pada penguatan kemampuan transformasi dan internalisasi nilai sosial budaya dalam rangka pendidikan sosial. Hal ini menuntut kemampuan persepsi, sikap dan perilaku birokrasi pemerintahan pelaksana program IDT dalam pendidikan sosial, fungsi pemberdayaan dengan proses pembelajaran masyarakat miskin untuk memobilisasi " melek pengetahuan dan sains, keterampilan masyarakat serta kepercayaan dan motivasi diri " dalam rangka peningkatan SDM Kelompok Sasaran Masyarakat (KSM), Kelompok Masyarakat (Pokmas) dan Penduduk Miskin.

Fungsi pemberdayaan dalam rangka pendidikan sosial yang dilakukan aparat birokrasi pemerintahan daerah tingkat II selaku pelaksana program IDT terhadap kelompok sasaran miskin, menuntut kemampuan profesional, psikologis, proaktif, dialogis dan kontekstual. Proses transformasi dan internalisasi nilai dalam pendidikan sosial yang strategis pada KSM dan Pokmas, untuk menumbuhkan pengetahuan, keterampilan dan motivasi dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia, pengembangan permodalan, peluang kerja dan berusaha serta pelembagaan kelompok miskin guna tumbuhnya sikap kegotong royongan, keswadayaan serta partisipasi aktif selaku subyek program IDT.

Semenjak dilaksanakannya program IDT tahun 1994 berbagai fenomena empirik menunjukkan adanya problematik berupa hambatan internal dan eksternal. Hambatan internal timbul bersumber dari kelompok sasaran miskin sendiri berupa hambatan struktural, kultural dan alamiah yang bersifat " ketidak berdayaan ". Selain itu, hambatan eksternal bersumber pada aspek administrasi dan kelembagaan birokrasi pemerintahan di daerah dalam upaya merealisasikan maksud dan tujuan program IDT. Bahkan secara prinsipil kurang dikembangkannya pendekatan pendidikan sosial atau " *social studies* " melalui proses pemberdayaan berbentuk pemberian bimbingan, pembinaan, pengarahan, pelatihan, keteladanan, peragaan dan pelayanan sosial pada masyarakat miskin. Implementasi program IDT bersifat politik dan administrasi pada kelompok sasaran miskin, Pokmas dan individu penduduk miskin untuk kepentingan ekonomi. Sedangkan kegiatan

politik, sosial dan budaya sebagai bagian dari pendidikan sosial kurang mendapatkan penajaman dalam internalisasi dan sosialisasi program IDT.

Atas dasar itu, esensi yang mendasar bagaimana pemberdayaan pada kelompok sasaran miskin dengan pendidikan sosial melalui proses transformasi nilai yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan pada tingkat II selaku pelaksana program IDT. Pentingnya pendekatan pendidikan yang unsur birokrasi pemerintahan selaku penanggung jawab, pelaksana, pendamping dan fasilitator Program IDT sesuai tujuan, materi, kemampuan, kebutuhan, dan metode dengan memperhatikan karakteristik sosial budaya kelompok sasaran miskin di desa.

Masalah tersebut perlu diadakan terobosan penelitian yang konseptual-empirik dengan metode penelitian naturalistik, sehingga mampu membangun landasan teoritik mendasar secara komprehensif-integral. Latar penelitian diarahkan pada pendekatan pendidikan sosial, karena dipandang sebagai dasar kebutuhan yang relevan dan konstektual bagi pemecahan masalah penanggulangan kemiskinan pada desa tertinggal.

B. Masalah dan Fokus Masalah Penelitian

1. Masalah Penelitian

Pelaksanaan pembangunan selama PJPT I Jawa Barat telah membawa pengaruh terhadap laju pertumbuhan ekonomi nyata penduduk Jawa Barat, sehingga mencapai rata-rata sekitar 7,8 % per tahun. Pertumbuhan ekonomi yang cepat telah diikuti dengan penurunan laju pertumbuhan penduduk, walaupun disadari masih digolongkan pertumbuhan yang tinggi dengan rata-rata 2,69 % per tahun selama tahun 1971-1980, kemudian berhasil turun menjadi 2,57 % selama tahun 1980-1990. Dengan demikian secara nyata taraf kehidupan sosial dan penghidupan ekonomi rakyat Jawa Barat terus meningkat yang ditandai pendapatan per kapita pada tahun 1973 sebesar Rp. 61.000,- kemudian meningkat pada tahun 1993 menjadi Rp. 1.300.000,-

Laju pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat telah diimbangi dengan pemerataannya di Jawa Barat. Hal ini diperoleh dari

40 % dari penduduk berpendapatan rendah meningkat dari 18 % menjadi 22,46 %. Demikian juga jumlah penduduk miskin di Jawa Barat menunjukkan penurunan yaitu dari 5,6 juta penduduk pada tahun 1984, kemudian menjadi 4,8 juta penduduk pada tahun 1990 dan menurun menjadi 4,2 juta penduduk yang terdapat pada 1560 Desa/Kelurahan pada tahun 1993. Jumlah penduduk miskin di Jawa Barat secara geografis tersebar diseluruh wilayah meliputi 2,1 juta penduduk miskin di pedesaan maupun 2,1 juta penduduk miskin di perkotaan.

Masalah pokok yang belum terselesaikan pada PJPT I Jawa Barat dan yang perlu diatasi pada PJPT II sesuai dengan program pembangunannya meliputi : mutu sumber daya manusia belum optimal, mutu dan daya dukung sumber daya alam yang menurun, kelembagaan ekonomi dan sosial belum menjadi pendorong dan penunjang pertumbuhan dan pemerataan pembangunan, pertumbuhan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang belum mendorong pembangunan; pelayanan aparatur pemerintah yang belum maksimal; adanya kesenjangan ekonomi yang berakibat pada kantong kemiskinan sebagai dampak pemerataan; sikap dan perilaku pembangunan yang belum merata dan belum optimalnya pengawasan fungsional dan masyarakat.

Arah pembangunan ekonomi dan pemerataannya pada PJPT II Jawa Barat yang dicanangkan dalam rangka mengatasi masalah tersebut di atas dan relevansinya dengan pembangunan daerah, maka diletakan pada bidang ekonomi sejalan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan tetap memperhatikan keterkaitan dan keterpaduan dengan bidang-bidang lainnya. Sedangkan prioritas pembangunan Pelita VI adalah mengembangkan mutu dan pendayagunaan sumber daya manusia yang mendukung bidang ekonomi dengan memperhatikan keterkaitan antara pengembangan industri yang maju dan intensifikasi pertanian yang tangguh serta didukung bidang pembangunan lainnya.

Erat kaitannya antara arah dan prioritas pembangunan daerah yang dititik beratkan pada bidang ekonomi yang didukung oleh pengembangan mutu dan pendayagunaan sumber daya manusia, maka kebijaksanaan pembangunan daerah mencakup penanganan untuk

pengentasan kantong dan penduduk miskin pada sejumlah 1560 desa/kelurahan tertinggal di Jawa Barat. Kantong dan penduduk miskin di Jawa Barat secara geografis dan demografis tersebar pada 23 Kabupaten/Kotamadya dengan jumlah 4,2 juta penduduk meliputi 2,1 juta penduduk perkotaan dan 2,1 juta penduduk pedesaan, dengan jumlah penduduk tahun 1995 sebesar 40.080.298 jiwa. Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon sebagai daerah otonom tingkat II di Jawa Barat memiliki 424 Desa yang berada pada 23 Kecamatan. Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon ditinjau dari struktur jumlah kantong desa tertinggal dan penduduk miskin berada paling banyak di Jawa Barat, sesudah Kabupaten Lebak, Pandeglang, Serang karena Kabupaten Cirebon terdapat 123 Desa Tertinggal (29,01%). Keberadaan Desa Tertinggal pada Kabupaten tersebut, secara umum mempunyai karakteristik pada : status desa pantai, pedalaman, terisolir dan terbelakang; desa-desa yang berada pada bekas dan adanya perkebunan; kuatnya pada nilai tradisional dan agama; keterisoliran dari pusat pelayanan dan pusat pembangunan; serta sarana dan prasarana ekonomi yang tidak terjangkau sampai ke desa tersebut.

Sedangkan secara spesifik penduduk miskin dan kantong kemiskinan desa tertinggal mempunyai karakteristik rendahnya tingkat pendidikan penduduk yang menyebabkan kualitas sumber daya manusia yang rendah. Selain itu, perilaku aparatur birokrasi pemerintahan pelaksana program IDT kurang tanggap untuk menginterprestasikan pembangunan manusia yang berfokus pada pendekatan pendidikan sosial dengan proses pemberdayaan kelompok sasaran masyarakat miskin sebagai bentuk pendidikan masyarakat atau pembangunan masyarakat.

2. Fokus Masalah Penelitian

Masalah kemiskinan pada Desa Tertinggal di Kabupaten DT II Cirebon mempunyai kaitannya dengan peran dan fungsi birokrasi pemerintahan Daerah Tingkat II secara struktural sampai ke pemerintahan desa. Berbagai program pembangunan baik sektoral, regional, daerah, kota dan desa dalam pembangunan sosial ekonomi untuk penanganan kemiskinan telah ada, tetapi belum

secara spesifik seperti dalam program IDT. Program IDT merupakan perluasan dan peningkatan penanganan kemiskinan yang berkelanjutan pada desa tertinggal. Peran dan fungsi unsur birokrasi pemerintahan di daerah belum optimal dalam pelaksanaan pembangunan struktural dalam menanggulangi kemiskinan pada berbagai program termasuk program IDT.

Perilaku unsur birokrasi pemerintahan pelaksana program IDT di Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon masih mengalami hambatan kultural, struktural dan formalistis yang mengacu pada bentuk " *Paternalistic Bureaucratie* ". Kondisi birokrasi pemerintahan seperti ini, kurang didukung oleh kemampuan manajerial dan kualifikasi profesional, kapabilitas kelembagaan, budaya kerja maupun lingkungan yang kurang kondusif untuk melaksanakan pendekatan sosial. Terutama unsur aparatur birokrasi pemerintahan yang berhadapan langsung dengan Pokmas dalam sosialisasi politik, administrasi, ekonomi dan sosial budaya dari program IDT. Fokus kegiatannya mengandung muatan pemberdayaan secara terencana dan terkoordinasi bagi peningkatan kemandirian berusaha dan produktivitas kerja penduduk miskin.

Peran dan fungsi birokrasi pemerintahan pelaksana program IDT dalam rangka transformasi dan internalisasi nilai, selain kurang memperhatikan pendekatan pendidikan sosial secara totalitas. Terutama pada fungsi pemberdayaan sosial budaya sehingga kurang mengakses pada tujuan peningkatan pengetahuan, sikap, motivasi dan keterampilan yang dibutuhkan bagi Kelompok Sasaran Miskin (KSM) untuk melaksanakan program IDT. Implikasinya dalam proses internalisasi, sosialisasi dan pelembagaan program IDT kurang berfokus pada pemberdayaan sosial budaya guna peningkatan sumber daya manusia atau penduduk miskin (KSM dan Pokmas) pada desa tertinggal.

Oleh karena itu, fokus sentral penelitian adalah : Bagaimana perilaku unsur birokrasi pemerintahan di daerah dalam pendidikan sosial, fungsi pemberdayaan dan proses transformasi muatan nilai Program IDT bagi Pokmas untuk meningkatkan SDM penduduk miskin di desa tertinggal ?

3. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan fokus sentral penelitian yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan masalah penelitian dalam beberapa pokok pertanyaan penelitian yaitu :

- 1) Adakah nilai-nilai pendidikan dalam rangka pelaksanaan program IDT di Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon ?
- 2) Nilai-nilai pendidikan apa saja yang terkandung dalam bentuk pendekatan aktivitas program IDT di Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon ?
- 3) Siapa saja yang terlibat dalam aktivitas pendidikan sosial program IDT tersebut ?
- 4) Metode apa yang dilakukan dalam aktivitas pendidikan sosial pada Pokmas ?
- 5) Apa saja hasil aktivitas pendidikan sosial bagi Pokmas dalam meningkatkan kesejahteraannya ?

C. Maksud, Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dan Tujuan penelitian adalah dalam rangka menyusun landasan strategis teoritik bagi pengembangan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial. Dengan fokus kajian pendidikan sosial pada Pokmas miskin pada desa tertinggal. Selain itu, membuat rekomendasi pragmatis berupa bahan kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah dalam mengentaskan kemiskinan penduduk miskin yang dikaitkan dengan peningkatan mutu SDM pada desa tertinggal.

Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, dapat dilakukan dengan langkah kegiatan sebagai berikut :

- a. Mempelajari kebijakan program IDT dikaitkan dengan profil penduduk miskin desa tertinggal serta gambaran faktual dari faktor penyebab kemiskinan kultural, struktural dan alamiah serta karakteristik penduduk miskin pada desa tertinggal.
- b. Mempelajari bentuk dan aktivitas pendidikan sosial dari program IDT terhadap Pokmas di desa tertinggal dalam mengatasi sosial ekonominya.

- c. Mempelajari nilai-nilai pendidikan yang ditransformasikan dan diinternalisasikan dari aktivitas pendidikan sosial suatu program IDT yang dilakukan oleh pemerintah, kelembagaan sosial maupun Pokmas sendiri.
- d. Mendalami metode pendidikan sosial yang dilakukan oleh unsur yang terlibat terhadap Pokmas.
- e. Mengetahui hasil dari aspek pendidikan sosial yang relevan bagi Pokmas dalam meningkatkan kualitas hidupnya.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini, dalam kaitannya dengan pendidikan sosial bagi peningkatan kualitas Pokmas penduduk miskin pada desa tertinggal adalah sebagai berikut :

- a. Menghasilkan inovasi sosial bagi kepentingan penyusunan teori yang berkenaan dengan nilai-nilai pendidikan sosial, pemberdayaan dan partisipasi Pokmas dalam penanggulangan kemiskinan pada desa tertinggal.
- b. Menghasilkan rumusan yang aktual, relevan dan pragmatis untuk kepentingan kebijakan program IDT, yang mengandung muatan pendidikan sosial pada penduduk miskin.

D. Kerangka Pemikiran dan Premis

1. Kerangka Pemikiran

Masalah kemiskinan mempunyai kaitan erat dengan masalah sumber daya manusia, tingkat pendidikan dan strategi pembangunan dalam upaya proses menuju kesejahteraan masyarakat. Dalam teori perubahan sosial atau "*social change*", bahwa peningkatan mutu sumber daya manusia mempunyai relevansi dengan pendidikan dalam rangka pembangunan sistem sosial dengan sudut pandang yang berlainan, baik ditinjau secara makro maupun mikro antara lain pandangan teori modernisasi dari struktural dan fungsional, "*human capital*", ketergantungan, konflik dan yang lainnya seperti skeptis (Sudardja Adiwikarta, 1988).

Perubahan sosial melalui proses evolusioner atau revolusioner dan diwarnai oleh dinamika sosial yang statis maupun dinamis serta adanya differensiasi sistem sosial yang

berinterelasi secara terintegrasi. Perubahan sosial erat kaitannya dengan sistem sosial, budaya dan kepribadian yang termasuk di dalamnya terdapat sub-sistem budaya yang dipengaruhi oleh berbagai faktor internal maupun eksternal sistem sosial berupa difusi, inovasi, adopsi dan konsekuensi (Everet M. Rogers dan F. Floyd Shoemaker, 1964).

Pendekatan pendidikan sosial dari pandangan teori modernisasi yaitu teori struktural dan fungsional pada prinsipnya bahwa pendidikan memegang peranan penting dalam perkembangan sosial ekonomi masyarakat melalui penanaman sistem nilai, keyakinan, sikap dan perilaku yang diperlukan oleh dunia kerja. Tokoh ternama Emile Durkheim bahwa pendidikan merupakan fakta sosial yang berada pada luar individu, diri individu dan lingkungan masyarakat (moral dan solidaritas masyarakat) yang saling mempengaruhi dalam sistem sosial.

Max Weber ahli Sosiologi ternama abad 19 dalam berbagai pengamatannya terhadap masyarakat barat melalui pendekatan " *vertehen* " menekankan bahwa kehidupan masyarakat dalam proses perubahan sosial tidak dapat dilepaskan dari pandangan rasionalitas, kebiasaan kerja keras (etos kerja), etika dan moral, kewiraswastaan, birokrasi.

Talcott Parsons dengan menggunakan pendekatan struktural dan fungsionalnya mengatakan bahwa tindakan sosial tercermin pada subsistem budaya, subsistem sosial, dan subsistem kepribadian, sehingga pendidikan merupakan rasionalisasi dan sosialisasi dalam bidang sosial, politik/pemerintahan, ekonomi, agama, dan budaya. Hal ini menunjukkan bahwa pendidikan, perubahan sistem sosial dan mutu individu sangat ditentukan oleh peran dan status individu yang berproses pada dinamika sosial. Untuk meningkatkan peran dan status individu yang memiliki kualitas, maka harus ada institusi sosial yang memelihara budaya. Pengamatan Robert K. Merton menitik beratkan bahwa sistem budaya dan institusi sosial pada prinsipnya dipengaruhi oleh peran, norma, anomie dan penyimpangan (Ruth A. Wallase : 1986).

Oscar Lewis (Phillip H. Coombs : 1974) bekerja sama dengan Dewan Internasional Untuk Pengembangan Pendidikan (ICED) atas bantuan Bank Dunia melakukan penelitian pada negara berkembang. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa negara-negara berkembang pada umumnya mempunyai masalah jumlah penduduk yang tinggi, income perkapita yang rendah, rata-rata 40 % terdapat penduduk miskin dan adanya pengangguran serta rendahnya tingkat pendidikan. Upaya untuk mengatasi timbulnya gejala budaya kemiskinan pada negara berkembang, Coombs memandang perlu diadakan program pembangunan pendidikan yang berorientasi pada masyarakat miskin melalui pendidikan, baik pendidikan formal, informal dan non formal terutama bagi petani, nelayan, pedagang kecil, buruh pabrik dan pengrajin untuk meningkatkan produktivitasnya.

Pendekatan pendidikan dari teori " *Human Capital* " yang dikemukakan oleh para ahli ekonomi (Theodore Shultz : 1960, Gunnar Myrdal: 1956) mengemukakan bahwa kemajuan pembangunan ekonomi bertujuan untuk mengatasi kemiskinan dan pembangunan ekonomi merupakan proses " *Circulation Cumulative Causation* " sangat ditentukan oleh peningkatan kualitas penduduk berupa sumber daya manusia dalam upaya memanfaatkan sumber daya manusia dalam upaya memanfaatkan sumber daya ekonomi, sehingga memandang faktor manusia merupakan faktor penting dalam dinamika ekonomi masyarakat atau " *human capital* ".

Pendekatan pendidikan sosial dari teori konflik yang berakar pada pemikiran dasar bahwa anggota masyarakat mempunyai kepentingan yang selalu adanya konflik. Konflik karena adanya hubungan kekuasaan dalam sistem sosial serta untuk mempertahankan nilai dan ide dari identitas kelompok sosial. Karl Marx (1818-1883) bahwa timbulnya kemiskinan disebabkan oleh adanya perbedaan kekuasaan, posisi dan legitimasi dalam sistem sosial. Keterbelakangan suatu masyarakat tidak terlepas dari masyarakat jajahan yang mengeksploitasinya.

Pendidikan merupakan kontribusi utama, tetapi untuk kepentingan yang berkuasa dan kelas tertentu. Melek huruf pada masyarakat miskin / kelas sosial rendah merupakan kunci

perkembangan sosial ekonomi dan restrukturalisasi status sosial dan politik masyarakat. Timbulnya kelas elit, karena memandang sekolah (pendidikan) merupakan sumber ide bagi peningkatan kualitas manusia dan status sosial (Vilfredo Vareto dan Mosca dalam Sudardja Adiwikarta, 1988).

Pendekatan pendidikan sosial bersumber dari teori ketergantungan berakar pada prinsip perilaku manusia ditentukan oleh faktor kebutuhan dan peran institusi sosial (Peter Blue dalam John W. Thibault : 1959). Perilaku individu dipengaruhi perilaku sosial berupa nilai, akses, stimulasi, deprivasi, dan agregasi sehingga terjadi proses pembentukan pengetahuan, sikap, kepercayaan dan kepribadian dalam institusi sosial berupa institusi agama, ekonomi, budaya, politik dan pemerintahan merupakan penentu dalam proses pendidikan (Homan dalam Ruth H. Wallace 1968 : 16).

Pendekatan pendidikan sosial dari pandangan skeptis, bahwa peran pendidikan dalam perkembangan sosial ekonomi meragukan, rancu, pemborosan dan ketidak percayaan terutama pendidikan formal (Ivan Illich dalam Sudardja Adiwikarta, 1988 : 26). Timbulnya pengangguran kaum intelek, keengganan kerja kasar, pemilihan etos kerja yang rendah, orang-orang yang terpelajar tetapi tidak berhasil dalam ekonomi. Pendidikan informal dan non formal lebih berhasil dari pendidikan formal. Berbagai konsep teoritik terhadap perubahan sosial dari segi pendekatan pendidikan sosial untuk menganalisa kemiskinan struktural, alamiah dan budaya, mempunyai kaitannya dengan tema sentral masalah pendekatan pendidikan sosial dari pandangan teori struktural dan fungsional serta ketergantungan (internal dan eksternal).

Pendekatan pendidikan sosial akan mengacu pada proses sosialisasi, transformasi dan internalisasi nilai budaya dalam meningkatkan kualitas manusia yang bersifat langgeng, menggunakan bentuk sekolah dan luar sekolah, jalur formal dan informal serta non formal dalam masyarakat (Brembeck : 1969 dan George R. Knight : 1982). Pendidikan sosial atau studi sosial yang relevan untuk meningkatkan warga masyarakat (

citizen) miskin melalui program pendidikan formal dan non formal, pendidikan non formal dalam jangka pendek akan berpengaruh pada peningkatan pendapatan masyarakat (Philip H. Coombs : 1984). Bentuk pendidikan sosial dalam rangka "*social studies*" melalui pemberian materi dan metode tertentu, bertujuan untuk peningkatan pengetahuan, sikap, keterampilan, nilai, keyakinan dan partisipasi sosial bagi warga negara yang dilakukan oleh organisasi pemerintahan sebagai upaya sosialisasi budaya politik (Ballantine : 1993, Barr, Barth dan Shermis : 1977, J. P. Shaver : 1991, Roberta Woolever dan Kathryn P. Scott : 1988).

Oleh karena itu, pendidikan sosial bukan dalam pengertian pendidikan ilmu-ilmu sosial, pendidikan ilmu pengetahuan sosial tetapi pada studi sosial. Studi sosial yang diseleksi dari organisasi disiplin ilmu pengetahuan sosial yang disederhanakan melalui proses transformasi dan internalisasi nilai, pengetahuan, sikap dan keterampilan terhadap warga negara untuk menumbuhkan partisipasi dalam pengambilan keputusan dan tindakan sosial. Unsur yang terlibat dalam transformasi dan internalisasi nilai pendidikan sosial bagi warga negara, baik institusi pemerintah, institusi sosial politik, lembaga sosial kemasyarakatan, institusi ekonomi, institusi pendidikan, institusi agama dan lain sebagainya.

Disini menunjukkan peran organisasi pemerintahan sangat strategis dan vital selaku institusi sosial dalam peran pendidikan sosial terhadap individu, kelompok, masyarakat maupun warga negara termasuk penduduk miskin dengan tujuan untuk meningkatkan sumber daya manusia. Peran pemerintahan dalam mengatasi kemiskinan pada hakekatnya lebih dititik beratkan pada pembangunan sumber daya manusia dan pembangunan ekonominya. Politik pembangunan dalam pelayanan publik yang dilakukan birokrasi pemerintahan melalui fungsi pengaturan, pembinaan, pengayoman dan pengendalian terhadap berbagai urusan yang berhubungan dengan desentralisasi, kekuasaan, demokratisasi, pemberdayaan, dan keterbukaan dalam mendewasakan masyarakat miskin untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Bentuk/tipe, struktur, unsur dan fungsi birokrasi pemerintahan dalam pembangunan masyarakat dan pendidikan sosial dapat dilihat dari landasan pemikiran dari beberapa ahli. Birokrasi pemerintahan dalam setiap negara dalam melaksanakan fungsinya mempunyai karakteristik terhadap model dan tipe ideal (Marx Weber dalam Garson dan Haris : 1985). Bentuk birokrasi dapat dilaksanakan pada negara modern dan tradisional (Victor Thomson dalam Miftah Thoha, 1987 :32).

Setiap struktur dan kultur birokrasi pemerintahan sebagai agen sistem sosial, karenanya merupakan bagian yang tidak terpisahkan (Beetham, 1990 : 8). Struktur birokrasi pemerintahan menghendaki adanya debirokratisasi yang efektif dalam melaksanakan fungsi kebijakan dan pelayanan masyarakat yang terdesentralisasi untuk dilakukan oleh pemerintah daerah. Fungsi birokrasi lokal atau daerah dalam melaksanakan fungsi kesejahteraan rakyat melalui fungsi pelayanan, pengaturan, pembinaan, perwakilan serta perencanaan dan koordinasi dalam rangka sosialisasi (pendidikan) masyarakat agar tumbuh partisipasi sosial (Davey dalam Tjahya Supriatna, 1992).

Kualitas dari perilaku, profil dan modifikasi birokrasi pemerintahan lokal sangat dibutuhkan dalam pelayanan masyarakat dengan fungsi pemberdayaan dan proses pembelajaran masyarakat. Rondinelli dan Chemma (1984) dalam penelitiannya pada negara berkembang baik yang berkenaan dengan otonomi maupun pemberdayaan masyarakat dan kapabilitas birokrasi menyimpulkan bahwa " kualitas birokrasi pemerintah lokal sangat ditentukan oleh perilaku, sikap dan kultur yang kondusif sehingga responsif untuk membuat keputusan, membina dan bertanggung jawab dalam meningkatkan program pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat terutama sekali pada kelompok sasaran penduduk miskin yang perlu mendapat perhatian ".

Perilaku birokrasi pemerintahan secara umum dipengaruhi perilaku individu secara mikro maupun perilaku organisasi secara makro (Eugene Litwak, 1969 : 12). Perilaku individu dalam organisasi pemerintahan dibentuk oleh Faktor Fisiologis (fisik dan mental), Faktor Psikologis (persepsi, sikap,

kepribadian, belajar dan motivasi), Faktor Lingkungan (keluarga, kebudayaan dan kelas sosial). Perilaku birokrasi pemerintahan dipengaruhi oleh status, peranan, norma, kohesif, konflik dan ambiguitis, komunikasi, manajemen, kepemimpinan serta kerja sama dalam efektivitas organisasi (James L. Bowditch dan Anthony F. Bruno, 1985 : 8).

Setiap birokrasi pemerintahan daerah dalam melaksanakan fungsi pendidikan sosial tidak lepas dari kultur dan etnis sosial yang heterogen, sehingga profil kemampuan perilaku birokrasi lokal dalam memberikan perlakuan yang berbeda kepada setiap satuan masyarakat yang beragam profil. Unsur birokrasi pemerintahan daerah/lokal dalam proses internalisasi nilai dan transmisi pendidikan non formal atas dasar kompetensi spesifik untuk meningkatkan penduduk miskin sebagai sumber daya ekonomi. Kompetensi spesifik bagi peningkatan pengetahuan, keterampilan dan kepedulian mengerjakan pekerjaan tertentu. Ini erat sekali kaitannya dengan model layanan program pembangunan masyarakat dalam rangka pendidikan sosial yang dilakukan birokrasi melalui fungsi pemberdayaan masyarakat miskin.

Dalam layanan program pendidikan sosial tetap memperhatikan pengaruh faktor internal dan eksternal sistem sosial yang ada pada masyarakat baik dari segi agama, sosial-ekonomi, budaya, geografis maupun kondisi sosial politik sehingga bobot dan warna tujuan, substansi dan metode transformasi pendidikan dalam mengatasi kemiskinan harus disesuaikan secara khas (Philip Coombs, 1988 : 21).

Terdapat relevansi yang kuat dan mendasar antara kemiskinan, sumber daya manusia, pembangunan sosial ekonomi dengan pemberdayaan masyarakat atau " *empowering society* " yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan secara terdesentralisasi (debirokratisasi) atas dasar kemampuannya. Program IDT merupakan program untuk pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan ditingkat pusat, daerah sampai ketingkat desa bertujuan untuk mempercepat upaya mengurangi jumlah penduduk miskin dan jumlah desa tertinggal. Sedangkan sasarannya, diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan sosial

ekonomi penduduk miskin melalui upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, peningkatan kemampuan permodalan, pengembangan usaha, dan pemantapan kelembagaan usaha bersama penduduk miskin.

Peran dan fungsi birokrasi pemerintahan lokal yang tercermin dalam kelembagaan program IDT dengan berbagai tingkatan pemerintahan, tetap memperhatikan struktur sosial, politik, ekonomi dan budaya secara kontekstual, terutama terhadap kelompok penduduk miskin agar pelaksanaan pendidikan sosial dapat meningkatkan sumberdaya manusianya. Bentuk pendekatan pendidikan sosial melalui proses transformasi nilai, sikap, pengetahuan dan keterampilan yang dilakukan unsur birokrasi pelaksanaan program IDT merupakan fungsi " *agent of education* " sehubungan dengan kebijakan dan pelayanan publik. Dalam pelaksanaan pendekatan pendidikan sosial, maka birokrasi pemerintahan di daerah tetap memperhatikan kondisi geografis, demografis, struktur dan sistem sosial.

Perlakuan pemberdayaan yang dilaksanakan birokrasi pemerintahan daerah dalam pendidikan sosial baik dari segi tujuan, materi dan metodenya mempunyai relevansi dengan aneka ragam dan kreativitas kelompok sasaran masyarakat miskin pada desa tertinggal. Pendekatan yang dilakukan dalam program IDT mengacu dan berpedoman pada prinsip dasar pendidikan sosial yang bersifat " *empowerment and learning society* " yang kontekstual dengan nilai budaya setempat.

2. Premis Penelitian

Dengan memperhatikan landasan pemikiran tersebut, maka premis penelitian adalah sebagai berikut :

Premis Pertama (1)

Strategi pengentasan kemiskinan pada kelompok masyarakat miskin di desa tertinggal penanganannya tidak seragam dan diperlukan nilai pendidikan yang relevan.

Premis Kedua (2)

Peningkatan kualitas sumber daya manusia kelompok

masyarakat miskin/kelompok masyarakat (Pokmas) pada desa tertinggal berfokus pada strategi pemberdayaan dirinya.

Premis Tiga (3)

Fungsi pemberdayaan Pokmas miskin pada desa tertinggal dilakukan dengan pembelajaran secara sosiologis, psikologis dan edukatif.

Premis Empat (4)

Pembelajaran Pokmas oleh Pokjanal dilaksanakan dengan komunikatif, dialogis dan aplikatif meningkatkan kreativitas, produktivitas dan kemandiriannya.

Premis Lima (5)

Sikap dan perilaku keteladanan birokrasi pemerintahan di daerah menguatnya legitimitasi, kepercayaan, dan partisipasi Pokmas desa tertinggal.

Premis Enam (6)

Berkembangnya Pokmas ditentukan oleh dinamika internal dari kemampuan individual dan manajerial untuk mengantisipasi kondisi, tantangan dan peluang bagi eksistensinya.

Premis Tujuh (7)

Berkembangnya sumber daya anggota kelompok sasaran miskin ditentukan oleh strategi pengembangan faktor internal dan eksternal lingkungan sosialnya.

Berdasarkan pemikiran dan premis tersebut, maka model paradigma penelitian pada halaman berikutnya. Model kerangka penelitian tersebut sebagai " *logic of construct* " yang memberikan gambaran konstruksi hubungan berbagai variabel dalam fenomena empirik dari fokus penelitian. Ditinjau dari metodologis merupakan transformasi antara " *basic theory* " dengan " *reality empirical* " yang berkenaan dengan perilaku unsur birokrasi pemerintahan selaku pelaksana program IDT dalam meningkatkan SDM penduduk miskin pada desa tertinggal.

GAMBAR : I.1. MODEL PARADIGMA PENELITIAN

