

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berbuat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, universal, sistematis, dan spesifik. Jadi dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan kepengurusan (*eksekutif*), pengaturan (*legislatif*), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara benar (Syafiie, 2005:20).

Pemerintah adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintah yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan karismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai disiplin ilmu adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materil maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (Syafiie, 2005:11).

##### 2. Konsep Pemerintahan

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan

bahwa pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Keberhasilan otonomi daerah akan sangat tergantung kepada kesiapan aparatur pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengaturan dan penataan yang dimaksud adalah bagaimana Daerah mampu menyiapkan perangkat-perangkat hukum, organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah serta sarana dan prasarana lainnya, sehingga organisasi pemerintahan daerah benar-benar efektif dan efisien.

Titik berat Otonomi di Daerah Kabupaten/Kota mempunyai banyak manfaat. Disatu pihak kemajuan ini membuka peluang yang lebih besar bagi setiap Pemerintah Daerah lebih mampu menangkap aspirasi masyarakatnya sekaligus lebih akomodatif dalam pembuatan keputusan guna penyelenggaraan fungsi pelayanan umum pemerintah dan pembangunan (Sarundajang, 2001: 1).

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Sedarmayanti (2004: 10) Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pemerintah menurut Ndraha (2011:36) merupakan proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia, badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Iver dalam Syafiie (2005: 22), pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bias diperintah. Sedangkan menurut Ndraha (2011: 6) menegaskan bahwa Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.

Menurut Kansil (2003: 189) Agar ketatalaksanaan tugas-tugas pemerintah dapat terselenggara dengan baik maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan dan pedoman pengaturannya, yakni :

- a. Didasarkan pada kebijaksanaan yang berlaku
- b. Kejelasan wewenang, tugas, dan tanggungjawab setiap aparatur yang terlibat
- c. Prinsip koordinasi
- d. Tertulis
- e. Dikomunikasikan kepada semua pihak yang berkepentingan
- f. Kesederhanaan/tidak berbelit-belit.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan dalam ketentuan umum bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya

mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi (Kaufman dalam Thoha, 1995 : 101).

Fungsi pemerintahan diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

- 1). Pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.
- 2). Pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan (Ndraha, 2011 : 85).

### 3. Konsep Manajemen

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *ménagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Menurut Siswanto (2010: 7) mengartikan manajemen sebagai ilmu dan seni untuk melakukan tindakan guna mencapai tujuan. Syafiie (2014: 127) memberi definisi manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarah serta membimbing kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurutnya manajemen merupakan suatu profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional, karakteristiknya adalah para profesional membuat keputusan berdasarkan prinsip-prinsip umum, para profesional mendapatkan status mereka karena mereka mencapai standar prestasi kerja tertentu, dan para profesional harus ditentukan suatu kode etik yang kuat.

Terry (2011: 1) memberi pengertian manajemen yaitu suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang telah dilakukan.

Dari beberapa definisi yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan usaha yang dilakukan secara bersama-sama untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Manajemen merupakan sebuah kegiatan; pelaksanaannya disebut *manajing* dan orang yang melakukannya disebut *manajer*.

Menurut Terry (2011: 9), fungsi manajemen dapat dibagi menjadi empat bagian, yakni *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan), dan *controlling* (pengawasan) :

1) *Planning* (Perencanaan)

*Planning* (perencanaan) ialah penetapan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh kelompok untuk mencapai tujuan yang digariskan. *Planning* mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk dalam pemilihan alternatif-alternatif keputusan. Diperlukan kemampuan untuk mengadakan visualisasi dan melihat ke depan guna merumuskan suatu pola dari himpunan tindakan untuk masa mendatang.

## 2) *Organizing* (Pengorganisasian)

*Organizing* berasal dari kata *organon* dalam bahasa Yunani yang berarti alat, yaitu proses pengelompokan kegiatankegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan dan penugasan setiap kelompok kepada seorang manajer (Terry & Rue, 2011: 82).

Pengorganisasian dilakukan untuk menghimpun dan mengatur semua sumber-sumber yang diperlukan, termasuk manusia, sehingga pekerjaan yang dikehendaki dapat dilaksanakan dengan berhasil.

## 3) *Actuating* (Pelaksanaan)

Pelaksanaan merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa, hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan bersama Terry (2011:62).

## 4) *Controlling* (Pengawasan)

*Controlling* atau pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara dan alat untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

## 4. Konsep Tugas dan Fungsi

Tugas dan fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi.

### a. Tugas

Tugas adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan.

Dale Yoder dalam Moekijat (1998:9) mengatakan "*The Term Task is frequently used to describe one portion or element in a job*" (Tugas digunakan untuk mengembangkan satu bagian atau satu unsur dalam suatu jabatan). Sementara Stone dalam Moekijat (1998:10), mengemukakan bahwa "*A task is a specific work activity carried out to achieve a specific purpose*" (Suatu tugas merupakan suatu kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu).

Definisi lainnya yang menilai bahwa tugas merupakan suatu kegiatan spesifik yang dijalankan dalam organisasi yaitu menurut John & Mary Miner dalam Moekijat (1998:10), menyatakan bahwa "Tugas adalah kegiatan pekerjaan tertentu yang dilakukan untuk suatu tujuan khusus". Sedangkan menurut Moekijat (1998:11), "Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Tugas adalah gabungan dari dua unsur (elemen) atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap".

Berdasarkan pendapat di atas, dapat kita simpulkan bahwa tugas adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu.

## b. Fungsi

Fungsi berasal dari kata bahasa Inggris *function*, yang berarti sesuatu yang mengandung kegunaan atau manfaat. Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan.

Menurut The Liang Gie fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto dalam Zainal (2008:22), yaitu Fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan pengertian singkat dari definisi fungsi menurut Moekijat dalam Zainal (2008:22), yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.

Fungsi suatu lembaga atau institusi formal adalah adanya kekuasaan berupa hak dan tugas yang dimiliki oleh seseorang dalam kedudukannya di dalam organisasi untuk melakukan sesuatu sesuai dengan bidang tugas masing-masing (Admosudirjo, 2001:4)

Berdasarkan pengertian masing-masing dari kata tugas pokok dan fungsi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa definisi tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) tersebut adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh para pegawai yang memiliki aspek khusus serta saling berkaitan satu sama



lain menurut sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam sebuah organisasi.

## 5. Konsep Pemberdayaan

### a. Pengertian Pemberdayaan

Pemberdayaan merupakan langkah yang tepat dalam pembangunan lapisan bahwa hanya saja pemberdayaan memerlukan keterlibatan pihak lain selain masyarakat yang diberdayakan itu sendiri dan pihak lain tersebut yang harus benar-benar konsisten dalam program pemberdayaan adalah pemerintah karena pemerintah mempunyai tanggung jawab besar atas keadaan setiap rakyatnya.

Istilah “pemberdayaan” diambil dari Bahasa Inggris ‘*empowerment*’, yang berasal dari kata dasar “power” berarti *kekuatan* atau “daya” dalam Bahasa Indonesia. *Empowerment* dalam Bahasa Inggris diterjemahkan sebagai pemberdayaan dalam Bahasa Indonesia. Maka definisi pemberdayaan dirumuskan sebagai upaya yang bertujuan untuk meningkatkan kekuatan/daya (*power*) pihak-pihak yang tidak atau kurang berdaya.

Pemberdayaan juga bermakna sebagai upaya distribusi-ulang (*redistribusi*) kekuatan/daya (*power*) dari pihak yang memilikinya kepada pihak yang tidak atau kurang memilikinya. Karena itu, pemberdayaan selalu mengandung pengertian :

- a. Pengurangan atau pemindahan daya (*power*) atau upaya melakukan *disempowerment/less empowering* pihak-pihak yang memiliki kekuatan/daya (*power*),
- b. Penyerahan/penambahan daya (*power*) kepada pihak-pihak yang diberdayakan (*empowerment*).

Konsep pemberdayaan dapat dikatakan merupakan jawaban atas realitas ketidakberdayaan (*disempowerment*). Mereka yang tidak berdaya jelas adalah pihak yang tidak memiliki daya atau kehilangan daya. Mereka yang tidak berdaya adalah mereka yang kehilangan kekuatannya. Secara lebih lengkap suatu pemberdayaan memiliki maksud untuk :

1. Pemberdayaan bermakna kedalam, kepada masyarakat berarti suatu usaha untuk mentransformasikan kesadaran rakyat sekaligus mendekatkan masyarakat dengan akses untuk perbaikan kehidupan mereka.
2. Pemberdayaan bermakna keluar sebagai upaya untuk menggerakkan perubahan kebijakan-kebijakan yang selama ini nyata-nyata merugikan masyarakat. Pemberdayaan dalam segi ini bermakna sebagai pengendali yang berbasis pada upaya memperlebar ruang partisipasi rakyat (Pambudi, 2003:54-58).

Sulistiyani (2004:7) menjelaskan bahwa “Secara etimologis pemberdayaan berasal dari kata dasar daya yang berarti kekuatan atau kemampuan”. Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan dimaknai sebagai proses untuk memperoleh daya, kekuatan atau kemampuan, dan atau pemberian daya, kekuatan atau kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya.

Pemberdayaan memerlukan keterlibatan masyarakat secara aktif. dalam konteks pemberdayaan, masyarakat harus diberdayakan untuk merumuskannya sendiri melalui sebuah proses pembangunan konsensus diantara berbagai individu dan kelompok sosial yang memiliki kepentingan dan menanggung resiko

langsung (*stakeholders*) akibat adanya proses atau intervensi pembangunan, baik pembangunan ekonomi, sosial maupun lingkungan fisik.

#### **b. Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat biasa dipahami atau diartikan sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan. Ada pula pihak lain yang menegaskan bahwa pemberdayaan adalah proses memfasilitasi warga masyarakat secara bersama-sama pada sebuah kepentingan bersama atau urusan yang secara kolektif dapat mengidentifikasi sasaran, mengumpulkan sumber daya, mengerahkan suatu kampanye aksi dan oleh karena itu membantu menyusun kembali kekuatan dalam komunitas.

Hal ini juga dikuatkan oleh pendapat Sumodingrat (2009:7), yang mengemukakan bahwa masyarakat adalah makhluk hidup yang memiliki relasi sosial maupun ekonomi, maka pemberdayaan sosial merupakan suatu upaya untuk membangun semangat hidup secara mandiri dikalangan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup masing-masing secara bersama-sama.

Jim Ife (1995:56) mengungkapkan bahwa pemberdayaan ditujukan untuk meningkatkan kekuasaan (*power*) dari kelompok masyarakat yang kurang beruntung (*disadvantaged*).

Payne dalam Adi (2003:54) mengemukakan bahwa: “Proses pemberdayaan pada intinya ditujukan guna membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan dia lakukan

yang terkait dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dia miliki, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya”.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut diatas, pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses untuk meningkatkan kemampuan atau kapasitas masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya yang dimiliki, baik itu sumber daya manusia (SDM) maupun sumber daya alam (SDA) yang tersedia dilingkungannya agar dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Namun upaya yang dilakukan tidak hanya sebatas untuk meningkatkan kemampuan atau kapasitas dari masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, tetapi juga untuk membangun jiwa kemandirian masyarakat agar berkembang dan mempunyai motivasi yang kuat dalam berpartisipasi dalam proses pemberdayaan. Masyarakat dalam hal ini menjadi pelaku atau pusat proses pemberdayaan.

Ada beberapa cara pandang yang dapat digunakan dalam memahami pemberdayaan masyarakat (Eko, 2004) yaitu :

- a. Pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. posisi masyarakat bukanlah obyek penerima manfaat (beneficiaries) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai subyek (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara mandiri. Berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggung jawab negara.
- b. Pemberdayaan secara prinsipil berurusan dengan upaya memenuhi kebutuhan (*needs*) masyarakat. banyak orang berargumen bahwa masyarakat akar rumput sebenarnya tidak membutuhkan hal-hal yang utopis (ngayawara) seperti demokrasi, desentralisasi, *good governance*, otonomi daerah, masyarakat sipil dan seterusnya. “apa betul masyarakat desa butuh demokrasi dan otonomi desa. Masyarakat itu hanya butuh pemenuhan sandang, pangan dan papan (spp). ini yang paling dasar. tidak ada gunanya bicara demokrasi kalau rakyat masih miskin. pendapat ini

masuk akal, tetapi sangat dangkal. mungkin kebutuhan spp itu akan selesai kalau terdapat uang yang banyak. tetapi persoalannya sumber daya untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat itu sangat langka (*scarcity*) dan terbatas (*cobstrain*).

- c. Pemberdayaan terbentang dari proses sampai visi ideal. dari sisi proses, masyarakat sebagai subyek melakukan tindakan atau gerakan secara kolektif mengembangkan potensi-kreasi, memperkuat posisi tawar, dan meraih kedaulatan. Dari sisi visi ideal, proses tersebut hendak mencapai suatu kondisi dimana masyarakat mempunyai kemampuan dan kemandirian melakukan *voice*, akses dan kontrol terhadap lingkungan, komunitas, sumberdaya dan relasi sosial-politik dengan negara.
- d. Pemberdayaan terbentang dari level psikologis-personal (anggota masyarakat) sampai ke level struktural masyarakat secara kolektif. pemberdayaan psikologis-personal berarti mengembangkan pengetahuan, wawasan, harga diri, kemampuan, kompetensi, motivasi, kreasi, dan kontrol diri individu. pemberdayaan struktur-personal berarti membangkitkan kesadaran kritis individu terhadap struktur sosial-politik yang timpang.
- e. Pemerintahan dan negara pada intinya hendak membawa negara lebih dekat ke masyarakat desa, dengan bingkai desentralisasi (otonomi) desa, demokratisasi desa, good governance desa dan *capacity building* pemerintahan desa. negara dan pembangunan berbicara tentang peran negara dalam pembangunan dan pelayanan publik. Fokusnya adalah perubahan haluan pembangunan yang *top down* menuju *bottom up*, membuat pelayanan publik lebih berkualitas dan semakin dekat dengan masyarakat, serta penanggulangan kemiskinan.

### c. Indikator Pemberdayaan Masyarakat

Keberhasilan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari unsur peningkatan: *kemampuan ekonomi, kemampuan mengakses manfaat kesejahteraan, kemampuan kultural dan politis*. Menurut Schuler, Hashemi, dan Riley dalam Suharto (2005: 63-66) Indikator keberhasilan pemberdayaan masyarakat adalah :

- 1) Kebebasan mobilitas
- 2) Kemampuan membeli komoditas kecil
- 3) Kemampuan membeli komoditas besar
- 4) Terlibat dalam pembuatan keputusan umum

- 5) Kebebasan relatif dari dominasi keluarga
- 6) Kesadaran hukum dan politik
- 7) Keterlibatan dalam kampanye/demonstrasi
- 8) Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga

Keberdayaan masyarakat juga dapat dilihat dari :

- 1) Keberdayaan yang menyangkut kemampuan ekonomi
- 2) Kemampuan mengakses jaminan kesehatan
- 3) Kemampuan kultur dan politis

Wrihatnolo (2008) mengemukakan, indikator pemberdayaan, yaitu

- 1) Akses, dalam arti kesamaan hak dalam mengakses sumber daya-sumber daya produktif di dalam lingkungan.
- 2) Partisipasi, yaitu keikutsertaan dalam mendayagunakan asset atau sumber daya yang terbatas tersebut.
- 3) Kontrol, yaitu bahwa lelaki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk melakukan kontrol atas pemanfaatan sumber daya tersebut.
- 4) Manfaat, yaitu bahwa lelaki dan perempuan harus sama-sama menikmati hasil-hasil pemanfaatan sumber daya atau pembangunan secara bersama dan setara

#### **d. Strategi Pemberdayaan Masyarakat**

Dalam upaya pemberdayaan masyarakat perlu adanya suatu strategi yang nantinya dapat meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. Salah satu strategi yang tidak umum dipakai dalam proses pemberdayaan masyarakat adalah pendampingan. Menurut Sumodiningrat (2009:106), pendampingan merupakan

kegiatan yang diyakini mampu mendorong terjadinya pemberdayaan fakir miskin secara optimal. Perlunya pendampingan dilatarbelakangi oleh adanya kesenjangan pemahaman diantara pihak yang memberikan bantuan dengan sasaran penerima bantuan. Kesenjangan dapat disebabkan oleh berbagai perbedaan dan keterbatasan kondisi sosial, budaya dan ekonomi. Dalam melaksanakan tugasnya, para pendamping memosisikan dirinya sebagai perencana, pembimbing, pemberi informasi, motivator, penghubung, fasilitator, dan sekaligus evaluator.

Sumodiningrat (2009:104-106) lebih dalam menjelaskan bahwa bagi para pekerja sosial dilapangan, kegiatan pemberdayaan dapat dilakukan melalui pendampingan sosial. Terdapat 5 (lima) kegiatan penting yang dapat dilakukan dalam melakukan pendampingan sosial, yaitu:

1. Motivasi

Masyarakat khususnya keluarga miskin perlu didorong untuk membentuk kelompok untuk mempermudah dalam hal pengorganisasian dan melaksanakan kegiatan pengembangan masyarakat. Kemudian memotivasi mereka agar dapat terlibat dalam kegiatan pemberdayaan yang nantinya dapat meningkatkan pendapatan mereka dengan menggunakan kemampuan dan sumber daya yang mereka miliki.

2. Peningkatan Kesadaran dan pelatihan kemampuan

Disini peningkatan kesadaran masyarakat dapat dicapai melalui pendidikan dasar, pemasyarakatan imunisasi dan sanitasi, sedangkan untuk masalah keterampilan bisa dikembangkan melalui cara-cara partisipatif. Sementara pengetahuan lokal yang dimiliki masyarakat melalui

pengalaman mereka dapat dikombinasikan dengan pengetahuan yang dari luar. Hal-hal seperti ini dapat membantu masyarakat untuk menciptakan sumber penghidupan dan membantu meningkatkan keterampilan dan keahlian mereka sendiri.

### 3. Manajemen diri

Setiap kelompok harus mampu memilih atau memiliki pemimpin yang nantinya dapat mengatur kegiatan mereka sendiri seperti melaksanakan pertemuan-pertemuan atau melakukan pencatatan dan pelaporan. Disini pada tahap awal, pendamping membantu mereka untuk mengembangkan sebuah sistem. Kemudian memberikan wewenang kepada mereka untuk melaksanakan dan mengatur sistem tersebut.

### 4. Mobilisasi sumber

Merupakan sebuah metode untuk menghimpun setiap sumber-sumber yang dimiliki oleh individu-individu yang dalam masyarakat melalui tabungan dan sumbangan sukarela dengan tujuan untuk menciptakan modal sosial. Hal ini didasari oleh pandangan bahwa setiap orang memiliki sumber daya yang dapat diberikan dan jika sumber-sumber ini dihimpun, maka nantinya akan dapat meningkatkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat secara substansial.

### 5. Pembangunan dan pengembangan jaringan

Pengorganisasian kelompok-kelompok swadaya masyarakat perlu disertai dengan peningkatan kemampuan para anggotanya membangun dan mempertahankan jaringan dengan berbagai sistem sosial disekitarnya.



Jaringan ini sangat penting dalam menyediakan dan mengembangkan berbagai akses terhadap sumber dan kesempatan bagi peningkatan keberdayaan masyarakat miskin.

Menurut Jim Ife (1995:63) ada 3 strategi yang diterapkan dalam pemberdayaan masyarakat, yaitu :

1) Perencanaan dan kebijakan (*policy and planning*)

Untuk mengembangkan perubahan struktur dan institusi sehingga memungkinkan masyarakat untuk mengakses berbagai sumber kehidupan untuk meningkatkan taraf kehidupannya. Perencanaan dan kebijakan yang berpihak dapat dirancang untuk menyediakan sumber kehidupan yang cukup bagi masyarakat untuk mencapai keberdayaan. Misalnya : kebijakan membuka peluang kerja yang luas, UMR yang tinggi, dsb.

2) Aksi sosial dan politik (*sosial dan political action*)

Diartikan agar sistem politik yang tertutup diubah sehingga memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi. Adanya keterlibatan masyarakat secara politik membuka peluang dalam memperoleh kondisi keberdayaan.

3) Peningkatan kesadaran dan pendidikan

Masyarakat /kelompok masyarakat tertentu seringkali tidak menyadari penindasan yang terjadi pada dirinya. Kondisi ketertindasan diperparah dengan tidak adanya skill untuk bertahan hidup secara ekonomi dan sosial.

Untuk mengataasi masalah ini peningkatan kesadaran dan pendidikan sangatlah penting untuk ditrapkan. Contoh : memberi pemahaman kepada

masyarakat tentang bagaimana struktur-struktur penindasan terjadi, memberi sarana dan skill agar mencapai perubahan secara efektif.

Upaya memberdayakan masyarakat menurut Kartasasmita (1996:159) harus dilakukan melalui tiga langkah yaitu:

1. Menciptakan suasana yang memungkinkan masyarakat berkembang (*enabling*);
2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*);
3. Memberdayakan juga dapat diartikan sebagai melindungi

## **6. Konsep Keramba Jaring Apung**

### **a. Petani Keramba Jaring Apung**

Menurut Rusmiyanti (2012:45) Petani keramba jaring apung (tambak) adalah petani udang, ikan atau sejenis hewan air, yang dimana orang tersebut memperoleh mata pencaharian pokok dengan melakukan kegiatan di bidang budidaya ikan, yang dibedakan atas :

1. Pemilik keramba, adalah mereka yang menguasai sejumlah tertentu tambak yang dikerjakan oleh orang lain dengan sistem bagi hasil.
2. Pemilik yang juga sebagai penggarap keramba, adalah mereka yang tergolong sebagai petani penggarap dimana mereka memiliki sejumlah tambak yang dikerjakan sendiri dan disamping itu mengerjakan empang orang lain dengan sistem bagi hasil.
3. Penggarap keramba, adalah petani yang menggarap keramba orang lain tetapi tidak memiliki keramba sendiri dan memperoleh pendapatan dari

hasil keramba yang mereka kerjakan setelah dikeluarkan biaya produksi dalam satu musim panen.

4. Buruh tanikeramba, adalah mereka yang tidak sama sekali memiliki keramba, mereka semata-mata bekerja untuk menerima upah.

#### **b. Keramba Jaring Apung (KJA)**

Keramba jaring apung adalah wadah pemeliharaan ikan terbuat dari jaring yang di bentuk segi empat atau silindris ada diapungkan dalam air permukaan menggunakan pelampung dan kerangka kayu, bambu, atau besi, serta sistem penjangkaran. Lokasi yang dipilih bagi usaha pemeliharaan ikan dalam KJA relatif tenang, terhindar dari badai dan mudah dijangkau. Berikut jenis jenis keramba:

1. Kurung tancap; bentuk kurungan ikan yang peletakannya menggunakan tiang- tiang pancang yang ditancapkan ke dasar perairan.
2. Kurungan terendam; bentuk kurungan ikan yang secara keseluruhan terendam didalam air dan bergantung kepada pelampung / rangka apung.
3. Kurungan lepas dasar; biasanya terbuat dari kotak kayu/bambu dan diletakan pada dasar air yang beraliran deras, dan diberi pemberat/jangkar.

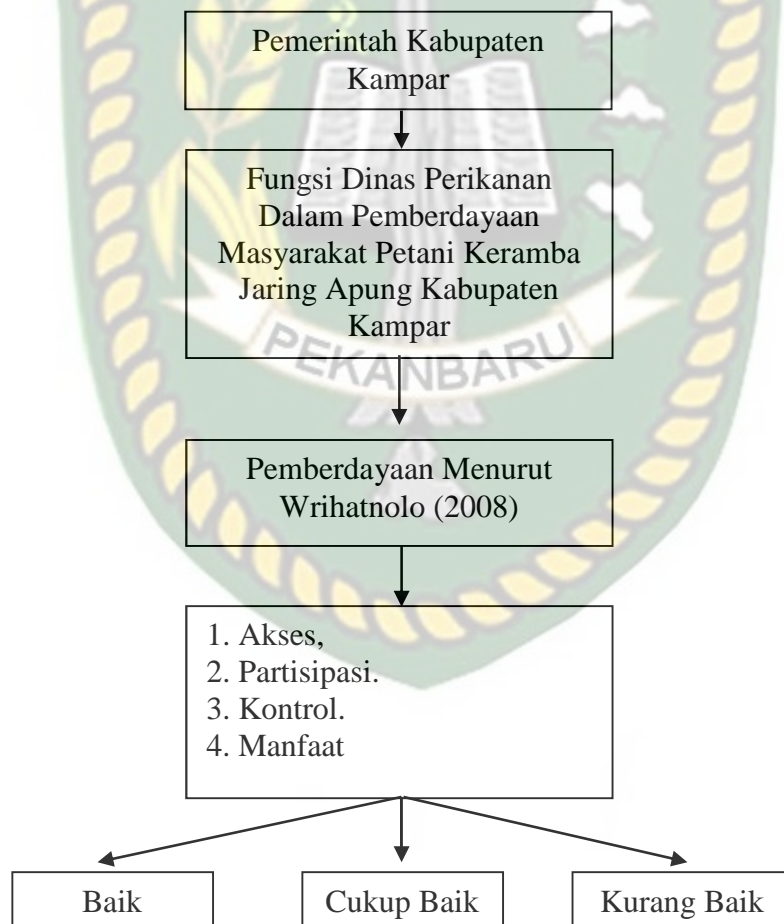
Keramba jaring apung ; jaring kurung apung ini terikat pada suatu rangka dengan disokong oleh pengapung-pengapung.

#### **B. Kerangka Pikir**

Pemberdayaan masyarakat sangat penting dalam meningkatkan kuantitas dan kualitas dari pembangunan sumber daya manusia dan pembangunan fisik, sehingga dengan pemberdayaan masyarakat diharapkan mampu meningkatkan

kesejahteraan bagi masyarakat yang berimplikasi kepada kesejahteraan daerah. Begitu juga dengan pemerintah Kabupaten Kampar yang berusaha melakukan pemberdayaan masyarakat petani ikan sebagai salah satu sentra sumber penghasil ikan yang berpotensi memberikan sumbangan penghasilan bagi masyarakat dan sumber pendapatan bagi daerah. Dengan demikian maka dapat dirumuskan kerangka pikir penelitian ini sebagai berikut:

Gambar II.1. Kerangka Pemikiran Tentang Fungsi Dinas Perikanan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung di Kabupaten Kampar



### C. Konsep Operasional

Untuk menjelaskan tentang variabel yang dianalisis dalam penelitian ini, maka dikemukakan konsep operasional sebagai berikut :

1. Fungsi adalah pejabaran dari tugas yang telah ditetapkan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.
2. Pemerintah dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Kampar Provinsi Riau.
3. Dinas Perikanan adalah salah satu instansi pemerintah di Kabupaten Kampar yang memiliki tugas dan fungsi memberdayakan masyarakat petani keramba jaring apung.
4. Masyarakat petani jaring apung adalah masyarakat yang berusaha membudidayakan ikan dengan menggunakan keramba jaring apung sebagai sumber penghasilan dan pendapatan keluarga.
5. Pemberdayaan adalah proses atau cara yang ditempuh pemerintah daerah untuk meningkatkan daya saing masyarakat melalui keunggulan keterampilan dan kualitas maupun kuantitas hasil yang diberikan.
6. Keramba jaring apung adalah wadah pemeliharaan ikan terbuat dari jaring yang di bentuk segi empat atau silindris ada diapungkan dalam air permukaan menggunakan pelampung dan kerangka kayu, bambu, atau besi, serta sistem penjangkaran.
7. Pemberdayaan masyarakat dalam penelitian ini dapat dilihat dari indikator yang ditetapkan yakni:

- a. Akses, dalam penelitian ini adalah menyediakan sumber daya peningkatan kualitas dan kualitas berupa kesempatan berusaha untuk memperoleh kehidupan dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.
- b. Partisipasi, yaitu keikutsertaan dalam mendayagunakan asset atau sumber daya yang terbatas tersebut.
- c. Kontrol, yaitu pemerintah melakukan pengawasan terhadap kualitas maupun kuantitas hasil dari cara pengelolaan perikanan yang dilakukan masyarakat.
- 4) Manfaat, yaitu memberikan sumber pendapatan bagi masyarakat dan juga bagi pemerintah daerah.

#### D. Operasionalisasi Variabel

Variabel yang akan dianalisis dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut:

Tabel II.1. Operasional Variabel Tentang Fungsi Dinas Perikanan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung di Kabupaten Kampar

Konsep	Variabel	Indikator	Intem Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Fungsi suatu lembaga atau institusi formal adalah adanya kekuasaan berupa hak dan tugas yang dimiliki oleh seseorang dalam kedudukannya di dalam organisasi untuk melakukan sesuatu sesuai	Fungsi Dinas Perikanan	Fungsi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyusun rencana kerja</li> <li>- Melaksanakan bimbingan teknis</li> <li>- Melaksanakan pemberdayaan sosial</li> <li>- Memfasilitasi kerjasama kelompok</li> <li>- Melaksanakan pelatihan</li> </ul>	Ordinal

1	2	3	4	5
dengan bidang tugas masing-masing (Admosudirjo, 2001:4)			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menumbuh kembangkan kelompok pelaku perikanan</li> <li>- Melaksanakan koordinasi</li> <li>- Melaksanakan pembinaan</li> <li>- Melaksanakan monitoring, evaluasi</li> </ul>	
Pemberdayaan ditujukan untuk meningkatkan kekuasaan ( <i>power</i> ) dari kelompok masyarakat yang kurang beruntung ( <i>disadvantaged</i> ) (ife, 1995:56)	Pemberdayaan masyarakat Petani Keramba Jaring Apung	Akses	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menggunakan sumber daya alam</li> <li>- Memperoleh Pembinaan</li> </ul>	Ordinal
		Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyediaan sarana dan prasarana</li> <li>- Diskusi bersama</li> <li>- Mengkaji kelemahan dan kelebihan</li> <li>- Mencari solusi bersama</li> </ul>	Ordinal
		Kontrol	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mendata kegiatan</li> <li>- Pengamatan perkembangan</li> <li>- Meminta pertanggung jawaban</li> </ul>	Ordinal
		Manfaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meningkatkan penghasilan keluarga</li> <li>- Memberikan sumbangan pendapatan kepada daerah</li> </ul>	Ordinal

### E. Teknik Pengukuran

Teknik pengukuran menggunakan skala yaitu mengubah fakta-fakta kualitatif (*attribut*) menjadi suatu urutan kuantitatif (variabel). Skala yang

digunakan adalah skala Likert, dengan mengajukan item pertanyaan yang terdiri dari tiga jawaban yaitu a, b dan c.

### **1. Pengukuran Fungsi Dinas Perikanan Kabupaten Kampar**

Baik : Apabila keseluruhan indikator dari Fungsi Dinas Perikanan dalam Pemberdayaan Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung di Kabupaten Kampar dilaksanakan.

Cukup baik : Apabila 1-2 indikator dari Fungsi Dinas Perikanan dalam Pemberdayaan Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung di Kabupaten Kampar dilaksanakan.

Kurang baik : Apabila keseluruhan dari indikator Fungsi Dinas Perikanan dalam Pemberdayaan Masyarakat Petani Keramba Jaring Apung di Kabupaten Kampar tidak dilaksanakan.

### **2. Pengukuran Masing-Masing Indikator**

Untuk menganalisis secara kuantitatif, maka jawaban responden dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari penilaian responden sebagai berikut :

a. Akses, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor  $>67\%$ .

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor  $<33\%$



b. Partisipasi, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor  $>67\%$ .

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor  $<33\%$ .

c. Kontrol, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor  $>67\%$ .

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor  $<33\%$ .

d. Manfaat, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor  $>67\%$ .

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor  $<33\%$ .