BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Masyarakat

Masyarakat (sebagai terjemahan istilah *society*) merupakan sekelompok orang yang membentuk sebuah sistem semi tertutup (atau semi terbuka), dimana sebagian besar interaksi adalah antara individu-individu yang berada dalam kelompok tersebut. Kata "masyarakat" sendiri berakar dari kata dalam bahasa Arab, musyarak. Berdasarkan pengetian tersebut, sebuah masyarakat adalah suatu jaringan hubungan-hubungan antar entitas-entitas. Masyarakat adalah sebuah komunitas yang interdependen (saling tergantung satu sama lain). Istilah masyarakat berasal dari akar kata Arab "*syaraka*" yang berarti ikut serta (berpartisipasi). Dalam bahasa inggris dipakai istilah *society* yang berasal dari kata Latin *socius* yang berarti kawan, berikut definisi masyarakat menurut Soeharto, yaitu:

> "Masyarakat adalah sekelompok orang yang memiliki perasaan sama atau menyatu satu sama lain karena mereka saling berbagi identitas, dan kepentingan-kepentingan yang sama, perasaan memiliki, dan biasanya satu tempat yang sama". (Suharto, 2010:47)

Berdasarkan definisi di atas, dengan adanya persamaaan yang dimiliki maka akan membentuk suatu kelompok yang memiliki prinsip yang sejalan. Dari persamaan yang ada, maka akan membentuk sebuah kekuatan yang dibangun satu sama lain. Sejalan dengan Selo Sumardjan dalam bukunya yang berjudul

Setangkai Bunga Soisologi, yaitu: “masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama dan menghasilkan kebudayaan”. (Sumardjan, 1964:115)

Persamaan yang dimiliki pada setiap individunya dapat menghasilkan sebuah kebudayaan yang menjadi identitas pada suatu sekelompok masyarakat. Kebudayaan mencakup aspek pengetahuan, kesenian, adat istiadat, hukum dan lain-lain kemampuan-kemampuan serta kebiasaan-kebiasaan yang didapatkan oleh manusia sebagai anggota masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto alam masyarakat setidaknya memuat unsur sebagai berikut ini :

1. Beranggotakan minimal dua orang.
2. Anggotanya sadar sebagai satu kesatuan.
3. Berhubungan dalam waktu yang cukup lama yang menghasilkan manusia baru yang saling berkomunikasi dan membuat aturan-aturan hubungan antar anggota masyarakat.
4. Menjadi sistem hidup bersama yang menimbulkan kebudayaan serta keterkaitan satu sama lain sebagai anggota masyarakat.
   (Soekanto, 2006:71)

Berdasarkan uraian di atas faktor kesatuan dan persamaan dalam masyarakat menjadi faktor utama yang menentukan berjalannya sebuah masyarakat yang kemudian menimbulkan suatu kebudayaan yang menjadi identitas kuat di dalamnnya. Hubungan dalam waktu yang cukup lama dapat membuat suatu komunikasi yang sejalan karena adanya kebiasaan-kebiasaan sehingga menghasilkan sebuah peratura-peraturan kesepakatan antar anggota masyarakat untuk menjadi sebuah masyarakat yang baik.

Adapun beberapa fungsi masyarakat menurut Suharto adalah:

1. Penyedia dan pendistribusi barang-barang dan jasa
2. Lokasi kegiatan bisnis dan pekerjaan
3. Keamanan publik

4. Sosialisasi
5. Wadah dukungan bersama atau gotong royong
6. Kontrol sosial
7. Organisasi dan partisipasi politik

(Suharto, 2010:47)

Definisi mengenai fungsi masyarakat ini merupakan hasil dari adanya persamaan yang ada sehingga membuat suatu fungsi bagaimana masyarakat itu berguna bagi satu sama lain. Masyarakat berfungsi sebagai wadah dukungan bersama untuk mencapai tujuan yang akan dicapai bersama.

Koentjaraningrat menjabarkan definisi "masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat *continue* dan terikat oleh suatu rasa identitas yang sama". (Koentjaraningrat, 1994:329). Berdasarkan pendapat tersebut, kesamaan identitas tersebut yang kemudian menjadikan sekelompok manusia atau masyarakat menjadi sebuah kekuatan yang diabdikan kepada masyarakat lainnya untuk keperluan bersama. Sistem adat dan istiadat tersebut dilaksanakan secara turun temurun dan dengan keterikatan satu sama lain agar kebudayaan yang telah ada dapat tetap dijaga.

Masyarakat menurut Alimandan dalam buku *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, menjelaskan:

> "Pengertian masyarakat dengan istilah Community, dimana istilah tersebut menunjuk pada warga sebuah desa, kota, suku atau bangsa. Apabila anggota-anggota suatu kelompok, baik kelompok itu besar maupun kecil, hidup bersama sedemikian rupa sehingga merasakan bahwa kelompok tersebut dapat memenuhi kepentingan-kepentingan hidup yang utama, maka kelompok itu disebut masyarakat" (Alimandan, 1985:3).

Berdasarkan pendapat di atas, masyarakat adalah sekelompok manusia yang hidup bersama dan bekerjasama untuk mencapai terkabulnya keinginan

mereka. Pernyataan tersebut sejalan dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menjelaskan:

> "Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga Negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung" (UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik).

Berdasarkan pengertian di atas, masyarakat merupakan sekelompok orang maupun penduduk yang hidup bersama dalam suatu tempat dan dirasa dapat memenuhi kepentingan hidup bersama serta berkedudukan sebagai pihak yang menerima manfaat pelayanan publik.

2.1.2 Pemberdayaan

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris "*empowerment*" yang secara harfiah dapat diartikan sebagai "pemberkuasaan", dalam arti pemberian atau peningkatan "kekuasaan" (*power*) kepada masyarakat yang lemah atau tidak beruntung (*disadvantaged*). Pemberdayaan berasal dari kata "daya" yang mendapat awalan ber- yang menjadi kata "berdaya" yang berarti memiliki atau mempunyai daya. Daya berarti kekuatan, berdaya berarti memiliki kekuatan. Namun pada perkembangannya dari berbagai referensi dan bidang menunjukkan keragaman pengertian atas makna *empowerment* tersebut. *Empowerment* pada umumnya diterjemahkan kedalam istilah "pemberdayaan". Pemberdayaan artinya membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai daya atau mempunyai kekuatan.

Adapun pengertian pemberdayaan menurut Suharto dalam bukunya *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, sebagai berikut:

> "Pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah. Sebagai tujuan, pemberdayaan adalah menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial". (Suharto, 2010:59-60)

Pengertian di atas bahwa pemberdayaan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Bandung dalam meningkatkan kemampuan untuk mencapai suatu tujuan dalam suatu kegiatan terkait pemberdayaan yang diberikan kepada para pengemis di Kota Bandung.

Adapun pengertian pemberdayaan menurut Kiesberg yaitu sebagai berikut:

> *"Empowerment involves individuals gaining control of their lives and fulfilling their need in part, as a result of developing competencies, skills and abilities necessary to effectively participate in their social and political worlds. "* (Kiesberg, 1992:19).

Pengertian pemberdayaan menurut pendapat di atas merupakan kemampuan individu untuk mengendalikan dirinya agar lebih berkompetensi dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pemberdayaan mempunyai tujuan unuk meningkatkan kemampuan untuk berpartisipasi di dunia sosial dan politik secara efektif.

Pengertian lain pemberdayaan menurut Pranaka dan Moeljarto, yaitu:

> "Pemberdayaan adalah upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif secara struktural, baik di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional, maupun dalam bidang politik, ekonomi". (Pranarka, 1996:56).

Konsep permberdayaan sebagaimana didefinisikan oleh Pranarka dan Moeljarto merupakan suatu uasaha yang dilakukan untuk membuat seseorang atau

sekelompok orang menjadi lebih baik. Sekelompok orang yang dimaksud merupakan masyarakat yang mempunyai kemauan untuk lebih beradab dan adil dalam menjalankan kehidupannya.

Definisi pemberdayaan dikemukakan oleh Wasistiono mengemukakan bahwa: “pemberdayaan adalah membebaskan seseorang dari kendali yang kaku, dan memberi orang kebebasan untuk bertanggung jawab terhadap ide-idenya, keputusan-keputusannya dan tindakan-tindakannya.” (Wasistiono, 1998:46).

Berdasarkan pendapat di atas, pemberdayaan merupakan perubahan kemampuan seseorang ke arah yang lebih baik. Pencapaian kebebasan dengan cara mengendalikan yang tadinya kaku menjadi produktif yakni seseorang yang asalnya tidak mempunyai kemampuan menjadi lebih berkompeten dengan mempertanggung jawabkan semua tindakannya.

Pengertian pemberdayaan menurut Prijono yang menganalisa pengertian pemberdayaan (*empowerment*), yaitu:

> “Pemberdayaan merupakan sebagai konsep pembangunan yang memiliki makna pengembangan, memandirikan, menswadayakan dan memperkuat posisi tawar-menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan disegala bidang dan sektor kehidupan. Disamping itu pemberdayaan juga memiliki makna melindungi dan membela dengan cara berpihak kepada yang lemah, untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi atas yang lemah”. (Prijono, 1996:97)

Berdasarkan definisi diatas, maka dapat dipahami bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan suatu cara dengan masyarakat, organisasi dan komunitas yang diarahkan agar mampu menguasai (berkuasa atas) kehidupannya. Hasil dari penguasaan kehidupan sendiri dapat menghasilkan masyarakat yang mandiri

sehingga menjadi masyarakat yang lebih kuat dari kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi disekitarnya.

Selanjutnya menurut Mustafa mendefinisikan pemberdayaan sebagai berikut: “Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan untuk menambah, meningkatkan dan memperbaharui pengetahuan, sikap, dan keterampilan penduduk agar meningkat taraf kehidupannya”. (Mustafa, 2008:74).

Pengertian pemberdayaan dari definisi tersebut merupakan suatu upaya yang dilakukan dengan cara meningkatkan potensi yang ada. Seperti pengetahuan seseorang, sikap dalam menjalankan kehidupannya dan keterampilan menghasilkan produk dan jasa yang berguna untuk meningkatkan taraf kehidupannya.

Menurut Stewart dalam buku *Empowering People, Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*, mengemukakan :

> ”Pemberdayaan , sederhananya merupakan cara amat praktis dan produktif untuk mendapatkan yang terbaik dari diri kita sendiri dan dari staf kita. Dituntut lebih dari sekedar pendelegasian agar kekuasaan ditempatkan secara tepat sehingga dapat digunakan secara efektif. Dan bukan hanya pelimpahan tugas melainkan pengambilan keputusan dan tanggung jawab secara penuh”. (Stewart,1998:77)

Pemberdayaan bagi seseorang akan meningkatkan kemampuannya dalam melaksanakan setiap tugas, yang akan menghasilkan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya, karena dengan meningkatnya Sumber Daya Manusia didalam suatu masyarakat, tentunya akan menghasilkan suatu lingkungan yang kondusif dan sejahtera. Konsep pemberdayaan SDM yang dikemukakan Stewart (1998:77) yaitu :

1. *Enabling* (membuat mampu) adalah memastikan bahwa staf mempunyai segala sumber daya yang mereka perlukan untuk dapat diberdayakan secara penuh, sumber-sumber daya itu pengetahuan dan pengalaman untuk mencapai tujuan yang disepakati.
2. *Facilitating* (memperlancar) adalah tugas pokok manajemen untuk meniadakan halangan, rintangan atau penundaan yang menghalangi staf untuk melakukan pekerjaan sebaik-baiknya. Halangan itu berupa kurang memadainya informasi dan pendidikan.
3. *Consulting* (berkonsultasi) adalah manajemen yang memberdayakan ingin menggunakan pengetahuan dan pengalaman itu dan memanfaatkannya. Berarti perlu berkomunikasi dengan staf tidak hanya menyangkut masalah-masalah sehari-hari tetapi juga masalah strategis.
4. *Collaborating* (bekerja sama) adalah kerja sama antara manajer dengan staf menjadi tujuan terakhir yang akan membuktikan tidak hanya seberapa besar kecakapan manajer dalam pemberdayaan, melainkan juga seberapa kuat kemauannya dan diperlukan koordinasi untuk melaksanakannya secara penuh dari setiap program pemberdayaan.
5. *Mentoring* (membimbing) adalah bertindak sebagai teladan dan pelatih bagi staf dan rekan-rekan sekerja merupakan tahap hidup dan sekaligus pula merupakan teknik manajemen. Merumuskan permasalah dan menemukan pemecahannya dengan bekerja lewat orang lain daripada berusaha mengerjakannya sendirian.
6. *Supporting* (mendukung) adalah memberikan dukungan yang tepat, jauh lebih utama daripada peran kepemimpinan tradisional ataupun pengendalian. Dengan cara mempermudah berkonsultasi, melatih dan membimbing.

(Stewart 1998:77)

Berdasarkan argumentasi dan konsepsi pembedayaan Stewart tersebut dibandingkan dengan konsep pemberdayaan yang dikemukakan pakar lainnya, maka konsep pemberdayaan Stewart ini memiliki enam konsep, yaitu *enabling*, *facilitating, consulting, collaborating, mentoring dan supporting*. Keenam dimensi Pemberdayaan itu memiliki keterikatan satu sama lain dalam usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan seseorang.

Pemberdayaan menurut Edi Suharto (2005:57), secara konseptual pemberdayaan atau pemberkuasaan (*Empowerment*) berasal dari kata "*power*" (kekuasaan dan keberdayaan). Karenanya ide utama pemberdayaan bersentuhan

dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan seringkali dikaitkan dengan kemampuan kita untuk membuat orang lain melakukan apa yang kita inginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka.

Pelaksanaan proses dan pencapaian tujuan pemberdayaan diatas dicapai melalui penerapan pendekatan pemberdayaan yang dapat disingkat menjadi 5P, yaitu Pemungkinan, Penguatan, Perlindungan, Penyokongan dan Pemeliharaan Edi Suharto (2005:67) yaitu:

1. Pemungkinan adalah menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat struktural dan kultural yang menghambat.
2. Penguatan adalah penguatan pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menumbuhkembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang menunjang kemandirian.
3. Perlindungan yaitu melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat), mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan masyarakat kecil.
4. Penyokongan yaitu memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat menjalankan peranan dan fungsi-fungsi kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat agar tidak terjatuh ke dalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.
5. Pemeliharaan yaitu memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keselarasan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan berusaha.

(Edi Suharto, 2005:67)

Berdasarkan pengertian diatas, bahwa pemberdayaan masyarakat adalah sebuah pelaksanaan proses dan tujuan pemberdayaan untuk memberikan perlindungan kepada kelompok-kelompok lemah agar tidak terjadinya

diskriminasi yang dilakukan kelompok kuat terhadap kelompok, agar kelompok lemah tidak terjatuh ke dalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.

Suasana atau iklim kerja menurut Sedarmayanti (2009 : 21) adalah sebagai berikut :

> "Suasana atau iklim kerja adalah keseluruhan alat perkakas dan bahan yang dihadapi, lingkungan sekitarnya dimana seseorang bekerja, metode kerjanya, serta pengaturan kerjanya baik sebagai perseorangan maupun sebagai kelompok"

Suasana atau iklim kerja merupakan keseluruhan alat perkakas dan lingkungan atau keadaan yang dilakukan oleh aparatur Dinas Sosial Kota Bandung dalam melaksanakan pemberdayaan pengemis di Kota Bandung sebagai pengaturan kerja baik perseorangan maupun kelompok.

Potensi adalah kemampuan manusia yang belum digunakan secara maksimal. Potensi sangat berkaitan dengan hakekat manusia yaitu sebagai makhluk bertaqwa, sebagai makhluk sosial, sebagai makhluk berpotensi. (Yung 2003: 3)

Potensi masyarakat merupakan segala kemampuan yang dimiliki seseorang yang belum digunakan secara maksimal. Dinas Sosial harus dapat menumbuhkan potensi masyarakat khususnya pengemis agar proses pemberdayaan pengemis dapat berjalan secara efektif.

Pengetahuan ialah merupakan hasil "tahu" dan ini terjadi setelah orang melakukan penginderaan terhadap suatu obyek tertentu. Penginderaan terjadi melalui panca indera manusia yaitu : indera penglihatan, pendengaran,

penciuman, rasa dan raba. Sebagian besar pengetahuan manusia diperoleh melalui mata dan telinga (Soekidjo, Notoadmodjo 2003).

Pengetahuan merupakan sesuatu yang diketahui atau hasil tahu yang dimiliki oleh aparatur Dinas Sosial Kota Bandung untuk diberikan kepada para pengemis dalam proses pemberdayaan masyarakat pengemis di Kota Bandung.

Kemampuan menurut Robbin (2000: 67), adalah sebagai berikut :

> "kemampuan merupakan bawaan kesanggupan sejak lahir atau merupakan hasil dari latihan yang digunakan untuk melakukan suatu pekerjaan. Kemampuan tersebut meliputi kemampuan fisik dan kemampuan intelektual. Kemampuan fisik berkaitan dengan stamina dan karakteristik tubuh, sedangkan kemampuan intelektual berkaitan dengan aktivitas mental."

Kemampuan yang menjadi tolak ukur setiap manusia dalam menjalankan apa yang seharusnya dikerjakan meliputi kemampuan fisik maupun intelektual, dimana kedua kemampuan tersebut saling berhubungan satu sama lainnya dalam menjalankan aktifitas kerja.

> Menurut Smith dalam McDaniel (1959), bimbingan sebagai proses layanan yang diberikan kepada individu-individu guna membantu mereka memperoleh pengetahuan dan keterampilan-keterampilan yang diperlukan dalam membuat pilihan-pilihan, rencana-rencana, dan interpretasi-interpretasi yang diperlukan untuk menyesuaikan diri yang baik.

Bimbingan suatu cara yang diberikan kepada masing-masing individu guna memperoleh pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan agar dalam pelaksanaan tupoksinya bisa berjalan dengan optimal dalam menyelesaikan permasalahan pengemis sesuai yang diharapkan.

> Pierce (dalam Kail and Cavanaug, 2000) mendefinisikan dukungan sebagai sumber emosional, informasional atau pendampingan yang diberikan oleh orang- orang disekitar individu untuk menghadapi setiap permasalahan dan krisis yang terjadi sehari- hari dalam kehidupan.

Dukungan yang diberikan kepada seseorang bisa berupa dukungan moral maupun berupa informasi, dimana dukungan diberikan kepada seseorang yang menghadapi permasalahan dalam menyelesaikan tupoksinya terkait pemberdayaan pengemis di Kota Bandung.

Definisi menurut O'Sullivan, keseimbangan adalah kemampuan untuk mempertahankan pusat gravitasi pada bidangtumpu terutama ketika saat posisi tegak. Keseimbangan salah satu titik tumpu dimana suatu permasalahan dapat terselesaikan dengan adanya suatu keseimbangan dalam penyelesaian suatu permasalahan.

Keseimbangan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandung dalam pemberdayaan pengemis harus mempunyai titik tumpu dimana suatu permasalahan pengemis dapat terselesaikan dengan adanya suatu keseimbangan.

Edi Suharto (1998:220) menjelaskan pemberdayaan dapat dilakukan melalui tiga pendekatan yaitu:

> 1. Pendekatan mikro. Pemberdayaan dilakukan terhadap individu melalui bimbingan, konseling, *crisis intervention*. Tujuan utamanya adalah membimbing atau melatih individu dalam menjalankan tugas-tugas kesehariannya. Model ini sering disebut sebagai pendekatan yang berpusat pada tugas (*task centered approach*).
> 2. Pendetakatan mezzo. Pemberdayaan dilakukan terhadap kelompok masyarakat, pemberdayaan dilakukan dengan menggunakan pendekatan kelompok sebagai media intervensi. Pendidikan, pelatihan, dinamika kelompok biasanya digunakan sebagai strategi dalam meningkatkan kesadaran, pengetahuan, keterampilan serta sikap-sikap kelompok agar memiliki kemampuan memecahkan permasalahan yang dihadapi.
> 3. Pendekatan makro. Pendekatan ini sering disebut dengan strategi sistem pasar (*large-system strategy*), karena sasaran perubahan diarahkan pada sistem lingkungan yang luas. Perumusan kebijakan, perencanaan sosial, kampanye, aksisosial, pengorganisasian dan pengembangan masyarakat adalah beberapa strategi dalam pendekatan ini.
>
> (Edi Suharto, 1998:220)

Pemberdayaan menurut Edi Suharto diatas merupakan suatu pendekatan dalam pelaksanaan pemerdayaan baik terhadap individu, kelompok masyarakat maupun suatu pemberdayaan yang diarahkan pada suatu sistem lingkungan, yang memiliki tujuan yang sama yakni meningkatkan daya guna seseorang.

2.1.2.1 Tujuan Pemberdayaan

Tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan adalah untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berfikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan tersebut. Kemandirian masyarakat adalah merupakan suatu kondisi yang dialami oleh masyarakat yang ditandai oleh kemampuan untuk memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah-masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya kemampuan yang terdiri atas kemampuan kognitif, konatif, psikomotorik, afektif, dengan mengerahkan sumber daya yang dimiliki oleh lingkungan internal masyarakat tersebut.

Terjadinya keberdayaan pada empat aspek tersebut (afektif, kognitif, konatif dan psikomotorik) akan dapat memberikan kontribusi pada terciptanya kemandirian masyarakat yang dicita-citakan, dalam masyarakat akan terjadi kecukupan wawasan, yang dilengkapi dengan kecakapan keterampilan yang memadai, diperkuat oleh rasa memerlukan pembangunan dan perilaku sadar akan kebutuhan tersebut. (Ambar Teguh S, 2004:80)

2.1.2.2 Tahap-Tahap Pemberdayaan

Menurut Sumodingningrat (2004:41) pemberdayaan tidak bersifat selamanya, melainkan sampai target masyarakat mampu untuk mandiri, dan kemudian dilepas untuk mandiri, meski dari jauh dijaga agar tidak jatuh lagi. Dilihat dari pendapat tersebut berarti pemberdayaan melalui suatu masa proses belajar, hingga mencapai status, mandiri. Meskipun demikian dalam rangka menjaga kemandirian tersebut tetap dilakukan pemeliharaan semangat, kondisi, dan kemampuan secara terus menerus supaya tidak mengalami kemunduran lagi.

Sebagaimana disampaikan dimuka bahwa proses belajar dalam rangka pemberdayaan akan berlangsung secara bertahap. Tahap-tahap yang harus dilalui tersebut adalah meliputi:

1) Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.
2) Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan keterampilan agar terbuka wawasan dan memberikan keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.
3) Tahap peningkatan intelektual, kecakapan keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk menghantarkan pada kemandirian.

(Ambar Teguh S, 2004:82)

Berdasarkan penjelasan diatas, ada tiga tahap pemberdayaan yang saling berhubungan satu sama lainnya. Dimana tahap pemberdayaan tersebut guna meningkatkan kapasitas diri terhadap wawasan pengetahuan dan keterampilan dasar yang inovatif untuk menghantarkan pada kemandirian seseorang khususnya para pengemis di Kota Bandung.

2.1.3 Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat adalah menumbuh kembangkan potensi masyarakat, meningkatkan kontribusi masyarakat dalam pembangunan, mengembangkan gotong-royong, bekerja bersama masyarakat, berbasis masyarakat, kemitraan dan organisasi masyarakat lain serta desentralisasi. Keberadaan prinsip pemberdayaan masyarakat dapat menumbuhkan peran aktif masyarakat, sehingga serangkaian kegiatan pemberdayaan berjalan dengan baik.

Tujuan dasar pemberdayaan adalah keadilan sosial dengan memberikan ketentraman kepada masyarakat yang lebih besar serta persamaan politik dan sosial melalui upaya saling membantu dan belajar melalui pengembangan langkah-langkah kecil guna tercapainya tujuan yang lebih besar. Namun demikian, untuk memberdayakan, masyarakat memerlukan rangkaian proses panjang, agar mereka menjadi lebih berdaya.

Berdasarkan uraian pengertian mengenai pemberdayaan dan masyarakat, maka menurut Sunyoto Usman mendefinisikan pemberdayaan masyarakat sebagai berikut: “Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah proses dalam bingkai usaha memperkuat apa yang lazim disebut *community self-reliance* atau kemandirian” (Sunyoto, 2008:30). Berdasarkan uraian tersebut dalam proses ini masyarakat didampingi untuk membuat analisis masalah yang dihadapi, dibantu untuk menemukan alternatif solusi masalah tersebut. Serta diperlihatkan strategi pemanfaatan berbagai *resources* yang dimiliki dan dikuasai. Pada proses tersebut, masyarakat dibantu bagaimana merancang sebuah kegiatan sesuai kemampuan yang dimiliki, bagaimana mengimplementasikan rancangan tersebut, serta

bagaimana membangun strategi memperoleh sumber-sumber eksternal yang dibutuhkan sehingga memperoleh hasil yang optimal.

Sedangkan mengenai unsur-unsur pemberdayaan masyarakat, menurut Suhendra unsur-unsur tersebut yaitu :

1. Kemauan politik yang mendukung
2. Suasana kondusif untuk mengembangkan potensi secara menyeluruh
3. Motivasi
4. Potensi masyarakat
5. Peluang yang tersedia
6. Kerelaan mengalihkan wewenang
7. Perlindungan
8. *Awarness* (kesadaran)

(Suhendra, 2006: 87)

Hal diatas menunjukkan bahwa unsur pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu bentuk rencana kegiatan yang realistis. Yang ditunjukkan dengan adanya sasaran, kebijaksanaan maupun prosedur pelaksanaan yang jelas. Berdasarkan pada unsur pemberdayaan masyarakat yang baik tersebut, maka hendaknya dalam perumusan program pemberdayaan memperhatikan hal-hal tersebut di atas. Supaya program pemberdayaan yang dilakukan bisa mencapai sasaran yang telah ditentukan.

Pemberdayaan masyarakat dalam memberdayakan pengemis di Kota Bandung dibutuhkan kepekaan satu sama lain. Maka dari masalah tersebut jika masyarakat Kota Bandung secara luas memiliki tingkat kesadaran dan kepekaan dengan mengganti pola pikir dengan bagaimana memberdayakan pengemis yang pada dasarnya tidak memiliki pendidikan yang layak kemudian dapat dirubah menjadi seseorang yang dapat berguna. Kesadaran dan kepekaan yang demikian yang harus ditanamkan dalam prinsip pemberdayaan masyarakat.

Menurut Sumodiningrat (1999,87), bahwa pemberdayaan masyarakat yaitu :

> "Merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan."

Berdasarkan pengertian diatas, bahwa pemberdayaan masyarakat pengemis salah satu upaya pemerintah untuk memandirikan masyarakatnya dengan perwujudan potensi yang mereka miliki, akan tetapi masyarakat itu sendiri menjadi pihak yang diberdayakan.

Menurut Jim Ife & Frank Tesoriero (2008:9), setidaknya ada enam dimensi pengembangan atau pemberdayaan masyarakat dan kesemuanya berinteraksi satu dengan lainnya dalam bentuk-bentuk yang kompleks. Keenam dimensi tersebut yaitu:

1. Pengembangan sosial
2. Pengembangan ekonomi
3. Pengembangan politik
4. Pengembangan budaya
5. Pengembangan lingkungan
6. Pengembangan personal/spiritual.

(Tesoriero, 2008:09)

Berdasarkan penjelasan diatas, dalam pemberdayaan masyarakat setidaknya harus mempunyai enam dimensi dalam melakukan proses pengembangan atau pemberdayaan masyarakat, dimana keenam proses pengembangan tersebut sangat penting dalam pemberdayaan masyarakat khusunya pengemis di Kota Bandung guna menjamin hidup yang lebih baik.

2.1.3.1 Prinsip Pemberdayaan Masyarakat

Prinsip pemberdayaan masyarakat adalah menumbuh kembangkan potensi masyarakat, meningkatkan kontribusi masyarakat dalam pembangunan, mengembangkan gotong-royong, bekerja bersama masyarakat, berbasis masyarakat, kemitraan dan organisasi masyarakat lain serta desentralisasi. Keberadaan prinsip pemberdayaan masyarakat dapat menumbuhkan peran aktif masyarakat, sehingga serangkaian kegiatan pemberdayaan berjalan dengan baik. Adapun prinsip pemberdayaan masyarakat, Sumaryadi (2005: 94-96) mengemukakan 5 (lima) prinsip dasar dari konsep pemberdayaan masyarakat sebagai berikut:

1. Pemberdayaan masyarakat memerlukan *break-even* dalam setiap kegiatan yang dikelolanya, meskipun orientasinya berbeda dari organisasi bisnis, dimana dalam pemberdayaan masyarakat keuntungan yang diperoleh didistribusikan kembali dalam bentuk program atau kegiatan pembangunan lainnya.
2. Pemberdayaan masyarakat selalu melibatkan partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan yang dilakukan.
3. Dalam melaksanakan program pemberdayaan masyarakat, kegiatan pelatihan merupakan unsur yang tidak bisa dipisahkan dari usaha pembangunan fisik.
4. Dalam implementasinya, usaha pemberdayaan harus dapat memaksimalkan sumber daya, khususnya dalam hal pembiayaan baik yang berasal dari pemerintah, swasta maupun sumber-sumber lainnya.
5. Kegiatan pemberdayaan masyarakat harus dapat berfungsi sebagai penghubung antara kepentingan pemerintah yang bersifat makro dengan kepentingan masyarakat yang bersifat mikro.

(Sumaryadi, 2005: 94-96)

Pemahaman mengenai konsep pemberdayaan tidak bisa dilepaskan dari pemahaman mengenai siklus pemberdayaan itu sendiri, karena pada hakikatnya pemberdayaan adalah sebuah usaha berkesinambungan untuk menempatkan masyarakat menjadi lebih proaktif dalam menentukan arah kemajuan dalam

komunitasnya sendiri. Artinya program pemberdayaan tidak bisa hanya dilakukan dalam satu siklus saja dan berhenti pada suatu tahapan tertentu, akan tetapi harus terus berkesinambungan dan kualitasnya terus meningkat dari satu tahapan ke tahapan berikutnya.

Beberapa prinsip mengenai pemberdayaan masyarakat juga dikemukakan oleh Suharto dalam Analisa *Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, sebagai berikut:

a. Membangun relasi pertolongan yang: (1) merefleksikan respon empati; (2) menghargai pilihan dan hak klien menentukan nasibnya sendiri (*self-determination*); (3) menghargai perbedaaan dan keunikan individu; (4) menekankan kerjasama klien (*client partnership*).
b. Membangun komunikasi yang: (1) menghormati martabat dan harga diri klien; (2) mempertimbangkan keragaman individu; (3) berfokus pada klien; (4) menjaga kerahasiaan klien.
c. Terlibat dalam pemecahan masalah yang: (1) memperkuat partisipasi klien dalam semua aspek proses pemecahan masalah; (2) menghargai hak-hak klien; (3) merangkai tantangan sebagai kesempatan belajar;(4) melibatkan klien dalam pembuatan keputusan dan evaluasi.
d. Merefleksikan sikap dan nilai profesi pekerjaan sosial melalui: (1) ketaatan terhadap kode etik profesi; (2) keterlibatan dalam pengembangan professional; riset dan perumusan kebijakan; (3) penerjemahan kesulitan-kesulitan pribadi ke dalam isu-isu publik; (4) penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidaksetaraan kesempatan. (Suharto, 2005:68)

Uraian di atas menjelaskan bahwa bagaimana masyarakat menempatkan dirinya sebagai aktor atau subyek yang kompeten dan mampu menjangkau sumber-sumber dan kesempatan-kesempatan yang ada disekitarnya. Tingkat kepekaan terhadap satu sama lain dalam menghadapi sebuah masalah sangat dibutuhkan dalam sebuah aktivitas pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat khususnya pengemis yang dilakukan Dinas Sosial Kota Bandung juga

dibutuhkan kepekaan satu sama lain. Seperti masalah dalam pemberdayaan pengemis di Kota Bandung.

2.1.3.2 Pemberdayaan Masyarakat Sebagai Sebuah Proses

Proses pemberdayaan cenderung dikaitkan sebagai unsur pendorong (*driving's force*) sosial-ekonomi, politik. Pemberdayaan adalah suatu upaya dan proses bagaimana agar berfungsi sebagai "*power*" (*driving's force*) dalam pencapaian tujuan yaitu pengembangan diri (*self-development*). Secara konseptual dikemukakan oleh Saraswati, pemberdayaan harus mencakup enam hal sebagai berikut:

a. *Learning by doing*, artinya, pemberdayaan adalah sebagai proses belajar dan ada suatu tindakan-tindakan konkrit yang terus-menerus,yang dampaknya dapat terlihat.
b. *Problem solving*, pemberdayaan harus memberikan arti terjadinya pemecahan masalah yang dirasakan krusial dengan cara dan waktu yang tepat.
c. *Self-evaluation*, pemberdayaan harus mampu mendorong seseorang atau kelompok tersebut untuk melakukan evalusi secara mandiri.
d. *Self-development and coordination*, artinya mendorong agar mampu melakukan pengembangan diri dan melakukan hubungan koordinasi dengan pihak lain secara lebih luas.
e. *Self-selection*, suatu kumpulan yang tumbuh sebagai upaya pemilihan dan penilaian secara mandiri dalam menetapkan langkah-langkah kedepan.
f. *Self-decisim*, dalam memilih tindakan yang tepat hendaknya memiliki kepercayaan diri (*self-confidence*) dalam memutuskan sesuatu secara mandiri (*self-dicism*)

(Saraswati, 1997: 79-80).

Keenam unsur tersebut merupakan pembiasaan untuk berdaya, sebagai penguat dan pengait pemberdayaan jika dilakukan secara berkesinambungan, maka pengaruh yang ditimbulkan semakin lama semakin kuat. Apabila telah kuat diharapkan dapat terjadi *feedback* yang baik, sehingga upaya pemberdayaan yang

telah direncanakan sebelumnya dapat berjalan dengan baik dan dapat membangun ekonomi masyarakat serta mengembangkan diri sehingga tercapai tujuan yang lebih besar.

Pandangan Kartasasmita memberdayakan adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu melepaskan dari dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain, memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat, upaya memberdayakan masyarakat haruslah dilakukan dengan:

a. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang.
b. Upaya itu harus diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat.
c. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya.
d. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan.

(Kartasasmita, 1996: 11-12)

Berdasarkan uraian diatas titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia atau setiap masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan memotivasi dan mengembangkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Dalam rangka memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim atau suasana, tetapi meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*) serta pembukaan akses kepada berbagai peluang yang

akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, tanggungjawab adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan lembaga-lembaga sosial dan pengintegrasiannya ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya.

2.1.4 Pengertian Pengemis

Menurut Muthalib dan Sudjarwo dalam (IqBali, 2005) diberikan tiga gambaran umum gelandangan, yaitu (1) sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakattnya, (2) orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan (3) orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan. Ali, dkk., (1990) juga menggambarkan mata pencaharian gelandangan di Kartasura seperti pemulung, peminta-minta, tukang semir sepatu, tukang becak, penjaja makanan, dan pengamen.

Harth (1973) mengemukakan bahwa dari kesempatan memperoleh penghasilan yang sah, pengemis dan gelandangan termasuk pekerja sektor informal. Sementara itu, Breman (1980) mengusulkan agar dibedakan tiga kelompok pekerja dalam analisis terhadap kelas sosial di kota, yaitu (1) kelompok yang berusaha sendiri dengan modal dan memiliki ketrampilan; (2) kelompok buruh pada usaha kecil dan kelompok yang berusaha sendiri dengan modal sangat sedikit atau bahkan tanpa modal; dan (3) kelompok miskin yang kegiatannya mirip gelandangan dan pengemis.

Sementara itu Alkostar (1984) dalam penelitiannya tentang kehidupan gelandangan melihat bahwa terjadinya gelandangan dan pengemis dapat dibedakan menjadi dua faktor penyebab, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi sifat-sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya cacat fisik ataupun cacat psikis. Sedangkan faktor eksternal meliputi faktor sosial, kultural, ekonomi, pendidikan, lingkungan, agama dan letak geografis.

2.2 Kerangka Pemikiran

Pemberdayaan yang diberikan aparatur kepada para pengemis sebagai sebuah proses dimana aparatur Dinas Sosial menjadi jembatan para pengemis untuk mengembangkan kemampuan dan keterampilannya dengan diberikan pelatihan. Pendekatan yang dilakukan aparatur terhadap pengemis agar proses pemberdayaan berjalan sesuai dengan tujuan dan menjadi solusi dalam menyelesaikan permasalahan pengemis.

Pemungkinan suasana kondusif yang diharapkan oleh seluruh aparatur terkait pemberdayaan yang diberikan kepada pengemis, agar proses pemberdayaan dapat terlaksana dengan baik dan mampu menggali potensi yang dimiliki oleh masing-masing masyarakat khususnya masyarakat ekonomi menengah kebawah atau pengemis.

Suasana atau iklim adalah lingkungan kondusif yang diharapkan aparatur Dinas Sosial agar dalam pelaksanaan pemberdayaan dapat berjalan dengan lancar. Potensi masyarakat adalah kemampuan yang dimiliki oleh setiap individu

pengemis mampu dikembangkan dalam proses pemberdayaan yang diberikan oleh aparatur Dinas Sosial Kota Bandung.

Penguatan yang diberikan kepada masyarakat khususnya pengemis bertujuan untuk mengasah pengetahuan dan kemampuan para masyarakat khususnya pengemis dalam menyelesaikan permasalahan ekonomi yang selama ini dirasakan oleh para masyarakat khususnya para pengemis yang terjaring.

Pengetahuan adalah suatu wawasan yang diberikan kepada setiap individu pengemis dalam proses pemberdayaan agar mampu melakukan hal yang lebih berguna dalam memenuhi kebutuhan sehari-harinya tanpa harus mengemis. Kemampuan adalah suatu kelebihan atau potensi yang dimiliki oleh para setiap individu pengemis dan dikembangkan melalui proses pemberdayaan yang diberikan oleh Dinas Sosial Kota Bandung.

Perlindungan merupakan suatu bentuk yang dilakukan aparatur dalam melindungi masyarakat lemah khususnya pengemis agar tidak tertindas oleh kelompok atau individu yang kuat sehingga mencegah terjadinya eksploitasi masyarakat kuat terhadap masyarakat lemah.

Melindungi masyarakat lemah adalah usaha yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandung melindungi masyarakat ekonomi menengah kebawah dengan memberikan perhatian lebih. Mencegah ekploitasi adalah upaya yang dilakukan Dinas Sosial Kota Bandung untuk mencegah terjadinya eksploitasi terhadap pengemis dengan menjaring dan memberikan pelatihan keterampilan. Penghapusan diskriminasi adalah strategi atau cara Dinas Sosial Kota Bandung dalam penghapusan segala perbedaan terhadap para pengemis yang terjaring

untuk diberdayakan dengan merancang dan memberlakukan peraturan guna menghilangkan diskriminasi terhadap pengemis.

Penyokongan merupakan salah satu cara aparatur dalam proses pemberdayaan pengemis dalam menyokong masyarakat agar tidak terjatuh ke dalam keadaaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan, agar mampu memperbaiki taraf kehidupannya.

Bimbingan adalah proses layanan yang diberikan oleh Dinas Sosial Kota Bandung kepada para pengemis agar dapat mengembangkan potensi yang ada dalam diri mereka dengan memberikan pelatihan keterampilan, agar pengemis dapat diberdayakan ke arah yang lebih baik. Dukungan adalah suatu dorongan yang dilakukan aparatur Dinas Sosial Kota Bandung kepada para pengemis yang terjaring razia, sehingga dalam pelaksanaan pemberdayaan pengemis di Kota Bandung dapat berjalan optimal sesuai yang diharapkan.

Pemeliharaan untuk menjaga situasi yang kondusif dalam proses pemberdayaan yang diberikan oleh aparatu kepada para pengemis, agar pemberdayaan yang selama ini telah diberikan mampu terjaga dan menciptakan keseimbangan dan keselarasan.

Kondisi yang kondusif adalah suatu keadaan yang harus dijaga oleh aparatur Dinas Sosial dalam proses pemberdayaan pengemis di Kota Bandung agar tercipta suasana yang tertib. Keseimbangan adalah kemampuan aparatur Dinas Sosial Kota Bandung untuk menciptakan lingkungan yang seimbang dan kondusif agar proses pemberdayaan pengemis berjalan lancar. Keselarasan adalah suatu kondisi dimana hubungan antara aparatur Dinas Sosial Kota Bandung

dengan pengemis berjalan secara tertib dan teratur agar proses pemberdayaan berjalan dengan baik.

Berikut ini merupakan model yang telah dimodifikasi oleh peneliti untuk memperjelas sebagai bahan tambahan dari penjelasan teoritik pada kerangka pemikiran yang telah diuraikan di atas :

Tabel 2.1
Model Kerangka Pemikiran

