

MODEL PEMBERDAYAAN PENDIDIKAN NON FORMAL (PNF) DALAM KAJIAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN

S. Suryana

Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Semarang

Abtrak: Tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan PNF adalah untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan tersebut. Lebih lanjut perlu ditelusuri apa yang sesungguhnya dimaknai sebagai suatu masyarakat yang mandiri. 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 pengerahan sumber daya yang dimiliki oleh lingkungan internal masyarakat tersebut. Menurut Paul Freire dalam Keban & Lele pemberdayaan masyarakat berinti pada suatu *metodologi* yang disebut *conscientization* yaitu merupakan proses belajar untuk melihat kontradiksi sosial, ekonomi dan politik dalam masyarakat. Paradigma ini mendorong masyarakat untuk mencari cara menciptakan kebebasan dan struktur-struktur yang opresif. Bertolak dari pengertian ini maka sebuah partisipasi masyarakat tidak hanya sebatas pada pelaksanaan suatu program saja melainkan juga menyentuh nilai politik dan nilai ekonomi yang pada nilai politik yang pada gilirannya mampu membawa peningkatan kesejahteraan pada masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu ada kebijakan yang memihak pada kepentingan masyarakat banyak terutama bagi golongan miskin dan kurang beruntung.

Kata kunci : *kebijakan pendidikan model pemberdayaan pnf, pemberdayaan masyarakat*

Paradigma baru yang disampaikan untuk mengkoreksi paradigma yang sudah adalah paradigma pemberdayaan masyarakat. Melalui paradigma ini masyarakat diberikan hak untuk mengelola sumber daya dalam rangka melaksanakan pembangunan. Hadirnya paradigma ini berinisiatif untuk mengubah kondisi dengan memberikan kesempatan kepada kelompok miskin untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan yang telah mereka tentukan. Di samping itu masyarakat miskin juga diberikan kekuasaan untuk mengelola dana sendiri, baik yang berasal dari pemerintah maupun pihak lain. Inilah yang membedakan antara partisipasi masyarakat dengan pemberdayaan masyarakat. Merebaknya paradigma pemberdayaan sangat erat kaitannya dengan *good governance*.

Dewasa ini *good governance* telah didengung-dengungkan sebagai suatu pendekatan yang dipandang paling relevan, baik dalam tataran secara luas maupun dalam

menjalankan fungsi pembangunan. Pengertian yang berkembang tentang *good governance* sebagaimana disampaikan oleh Bank Dunia dalam Mardiasmo adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran terhadap kemungkinan salah alokasi, inventasi, dana pencegahan korupsi baik yang secara politik maupun *administrasve*, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan political framerwork bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Dari pengertian ini dapat diambil gagasan pokok dari *good governance* adalah upaya untuk menjaga dan meningkatkan citra baik pemerintah khususnya dalam lingkup pengendalian system pembangunan.

Berbeda dengan pemikiran UNDP yang lebih menekankan adanya keberpihakan pada masyarakat sipil dalam penyelenggaraan Negara. Pada tataran ini maka fokus UNDP di tahun mendatang adalah *good gpvernance*, *Good governance* adalah penekanan adanya sharing kekuasaan dan daya kemampuan dalam penyelenggaraan Negara. Secara eksplisit maka UNDP menyatakan istilah *governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan dalam pembangunan, tetapi juga untuk kesejahteraan rakyatnya (Delivery :2004)

Berdasarkan kedua pendapat tersebut dapat dipahami bahwa langkah yang harus ditempuh adalah pembentukan keseimbangan peran dan fungsi dalam sistem pemerintahan dan pembangunan dengan mendudukan masyarakat pada porsi yang penting. Senada dengan pernyataan di atas Thoha dalam Sulistiyani (2003) yang dimaksud *good govemance* adalah tata pemerintahan yang baik merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta, adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh komponen yakni pemerintahan (*government*), rakyat (*citizen*) atau civil society dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta. Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat.

Hubungan sinergis antara masyarakat, pemerintah dan swasta menjadi bagian penting dalam *good governance* tersebut. Dalam konteks *good governance* pemerintah diposisikan sebagai fasilitator atau katalisator, sedangkan tugas untuk pembangunan menjadi tanggung jawab seluruh komponen Negara termasuk dunia usaha dan masyarakat. Bentuk ideal relasi yang ingin diwujudkan adalah “kemitraan” antara pemerintah, masyarakat, swasta, organisasi massa, organisasi politik, organisasi profesi dan LSM. Dengan demikian konsep *governance* menunjuk pada tiga pilar utama, yaitu *public governance*, *cor porate governance* dan *civil society*.

PENGERTIAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Bagi masyarakat menerima peran dan posisi yang demikian ideal di bidang pemerintahan dan pembangunan bukanlah pekerjaan sederhana. Posisi sebagai mitra yang berimbang hanya dapat terwujud dengan melalui proses pembenahan di segala segi, termasuk konsekuensi untuk memberdayakan masyarakat sipil. Oleh karena itu langkah yang harus dilakukan adalah melakukan pemberdayaan yang tepat kepada masyarakat dan meningkatkan kapasitas organisasi pemerintah dan lembaga yang menjadi pendukung atas penyelenggaraan Pembangunan. Sebelumnya perlu ditelusuri terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan pemberdayaan masyarakat.

Secara etimologis pemberdayaan berasal pada kata dasar “daya” yang berarti kekuatan atau kemampuan Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan dapat

dimaknai sebagai suatu proses menuju berdaya, atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan kemampuan dan atau proses pemberian dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya.

Pengertian “*proses*” menunjuk pada serangkaian tindakan atau langkah-langkah yang dilakukan secara kronologis sistematis yang mencerminkan pertahapan upaya mengubah masyarakat yang kurang atau belum berdaya menuju keberdayaan proses akan merujuk pada suatu tindakan nyata yang dilakukan secara bertahap untuk mengubah kondisi masyarakat yang lemah, baik *knowledge*, *attitude*, maupun *practice* (KAP) menuju pada penguasaan pengetahuan, sikap perilaku sadar dan kecakapan-keterampilan yang baik.

Makna “*memperoleh*” daya/kekuatan/kemampuan menunjuk pada sumber inisiatif dalam rangka mendapatkan atau meningkatkan daya, kekuatan atau kemampuan sehingga memiliki keberdayaan. Kata “*memperoleh*” mengindikasikan bahwa yang menjadi sumber inisiatif untuk berdaya berasal dari masyarakat itu sendiri. Dengan demikian masyarakat yang mencari, mengusahakan, melakukan, menciptakan situasi atau meminta kepada pihak lain untuk memberikan daya/kekuatan. Iklim seperti ini hanya akan tercipta bila masyarakat tersebut menyadari ketidakmampuan/ ketidakberdayaan/tidak adanya kekuatan, dan sekaligus disertai dengan kesadaran akan perlunya memperoleh daya/kemampuan/kekuatan

Makna kata “*pemberian*” menunjukkan bahwa sumber inisiatif bukan dari masyarakat. Inisiatif untuk mengalihkan daya/kemampuan/kekuatan adalah pihak-pihak lain yang memiliki kekuatan dan kemampuan, misalnya pemerintah atau agen-agen pembangunan lain. Senada dengan pengertian ini Prijono & Pranaka(1996) menyatakan bahwa; pemberdayaan mengandung dua arti pengertian yang pertama adalah *to give power or authority*, pengertian kedua *to give ability to or enable*. Pemaknaan pengertian pertama meliputi memberikan kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas kepada pihak yang kurang/belum berdaya. Di sisi lain pemaknaan pengertian kedua adalah memberikan kemampuan atau keberdayaan serta memberikan peluang kepada pihak lain untuk melakukan sesuatu.

Berbeda dengan pendapat Pranarka, Sumodiningrat (1998) menyampaikan: Pemberdayaan sebenarnya merupakan istilah yang khas Indonesia daripada Barat. Di barat istilah tersebut diterjemahkan sebagai *empowerment*, dan istilah itu benar tetapi tidak tepat. Pemberdayaan yang kita maksud adalah memberi “daya” bukanlah “kekuasaan”. *Empowerment* dalam khasanah barat lebih bernuansa “pemberian kekuasaan” daripada “pemberdayaan” itu sendiri. Barangkali istilah yang paling tepat adalah “*energize*” atau katakan “*memberi energi*”. Pemberdayaan adalah memberi energi agar yang bersangkutan mampu untuk bergerak secara mandiri.

Bertolak pada kedua pendapat di atas dapat dipahami bahwa untuk konteks barat apa yang disebut dengan *Empowerment* lebih merupakan pemberian kekuasaan daripada pemberian daya. Pengertian tersebut sangat wajar terbentuk, mengingat lahirnya konsep pemberdayaan di barat merupakan suatu reaksi atas pergulatan kekuasaan. Sedangkan dalam konteks Indonesia apa yang disebut dengan pemberdayaan merupakan suatu usaha untuk memberikan daya, atau meningkatkan daya.

Mengingat perbedaan latar belakang sosial, budaya, politik, dan lingkungan, maka dalam mengadopsi teori tidak dapat dilakukan secara mutlak. Seperti halnya dalam mengadopsi teori pemberdayaan. Kesadaran tentang perbedaan konteks memberikan

sinyal bahwa dalam adopsi teori hendaknya tidak sekedar mentransformasikan dari suatu konteks ke dalam konteks lain entah itu negara, budaya, politik, maupun lingkungan. Dalam hal ini perlu dilakukan adaptasi, yaitu suatu proses transformasi teori dari suatu konteks ke dalam konteks lain secara selektif, yaitu mempertimbangkan perbedaan latar belakang. Dengan demikian proses transformasi disertai dengan penyesuaian-penyesuaian seperlunya. Sebagaimana telah disampaikan oleh Sumodiningrat (1998) di atas, bahwa dalam memahami *empowerment* antara konteks Barat dengan konteks Indonesia hendaknya berbeda. Dengan demikian dalam aplikasi konsep pemberdayaan ke dalam bentuk pendekatan teknis tidak mengalami hambatan sosial budaya, politik dan lingkungan. Oleh karenanya pemberdayaan yang dilakukan menjadi sesuai dengan tuntutan masyarakat.

TUJUAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan adalah untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan tersebut. Lebih lanjut perlu ditelusuri apa yang sesungguhnya dimaknai sebagai suatu masyarakat yang mandiri. 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 pengerahan sumber daya yang dimiliki oleh lingkungan internal masyarakat tersebut. Dengan demikian untuk menjadi mandiri perlu dukungan kemampuan berupa sumber daya manusia yang utuh dengan kondisi kognitif, konatif, psikomotorik dan afektif, dan sumber daya lain nya yang bersifat fisik-material.

Untuk mencapai kemandirian masyarakat diperlukan sebuah proses. Melalui proses belajar maka masyarakat secara bertahap akan memperoleh kemampuan tersebut masyarakat harus menjalani proses belajar. Dengan proses belajar tersebut akan diperotek kemampuan/daya dari waktu ke waktu. Sebagaimana dikemukakan oleh Montagu & Matson dalam Suprijatna dalam *The Dehumanization of Man*, yang mengusulkan konsep *The Good Community and Competency* dan empat kompetensi tersebut antara lain sebagai berikut :yang meliputi: sembilan konsep komunitas yang baik dan empat komponen kompetensi masyarakat. *The Good Community and Competency* adalah:

1. Setiap anggota masyarakat berinteraksi satu sama lain berdasarkan hubungan pribadi, adanya kelompok juga kelompok primer.
2. Komunitas memiliki otonomi yaitu kewenangan dan kemampuan untuk mengurus kepentingannya sendiri secara bertanggung jawab.
3. Memiliki vialibilitas yaitu kemampuan memecahkan masalah sendiri.
4. Distribusi kekuasaan merata sehingga setiap orang berkesempatan riil, bebas memiliki dan menyatakan kehendaknya.
5. Kesempatan setiap anggota masyarakat untuk berpartisipasi aktif untuk kepentingan bersama.
6. Komunitas memberi makna kepada anggota.
7. Adanya heterogenitas dan beda pendapat.
8. Pelayanan masyarakat ditempatkan sedekat dan secepat kepada yang berkepentingan.

9. Adanya konflik dan *managing conflict*.

Pada awalnya upaya memberdayakan masyarakat pasti dihadapkan pada suatu kondisi masyarakat atau bagian dari masyarakat yang masih dalam posisi dan kondisi yang lemah. Mungkin terjadi masyarakat secara keseluruhan yang berada pada wilayah tertentu sama sekali belum berdaya. Dengan demikian orientasi pemberdayaan memang secara tegas menunjuk suatu *target group* masyarakat itu sendiri. Di sisi lain sangat mungkin terjadi bahwa sasaran yang perlu diberdayakan hanyalah merupakan bagian dan suatu masyarakat saja, yaitu khususnya pihak yang belum memiliki daya. Dapat dicontohkan di sini misalnya masyarakat miskin kota yang berada pada suatu kawasan, yang sebenarnya warga masyarakat bersifat heterogen dilihat dari aspek pendapatan. Ada anggota masyarakat yang kaya raya, berkecukupan, pendapatan rendah, berada di garis kemiskinan dan di bawah garis kemiskinan. Dilihat dari heterogenitas tersebut, maka ada sebagian masyarakat yang sudah tidak perlu diberdayakan, namun di sisi lain masih ada kelompok miskin kota yang perlu diberdayakan. Inilah yang selanjutnya disebut dengan komunitas miskin. Apa yang ingin dicapai untuk meningkatkan kondisi komunitas tersebut melalui 9 langkah sebagaimana telah dikemukakan di atas. Sedangkan untuk melengkapi sebuah komunitas yang baik perlu ditambahkan kompetensi sebagai berikut:

1. Mampu mengidentifikasi masalah dan kebutuhan komunitas.
2. Mampu mencapai kesempatan tentang sasaran yang hendak dicapai dan skala prioritas.
3. Mampu menemukan dan menyepakati cara dan alat mencapai sasaran yang telah disetujui.
4. Mampu bekerjasama rasional dalam bertindak mencapai tujuan.

Kompetensi-kompetensi tersebut merupakan kompetensi pendukung untuk mengantarkan masyarakat agar mampu memikirkan, mencari dan menentukan solusi yang terbaik dalam pembangunan sosial. Di samping itu kompetensi keempat merupakan kompetensi masyarakat untuk menentukan strategi dalam merealisasikan solusi yang telah ditetapkan. Itu semua akan dapat terwujud apabila proses belajar yang dilakukan efektif. Proses belajar tersebut merupakan suatu keharusan untuk ditempuh, karena sebagai suatu metodologi yang tidak dapat dihindari.

TAHAP-TAHAP PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Sampai kapankah pemberdayaan tersebut harus dilakukan? Menurut Sumodiningrat (1998) “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 di muka bahwa proses belajar dalam rangka pemberdayaan masyarakat 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 berupawawasan pengetahuan, kecakapan keterampilan agar terbuka wawasan dan memberikan keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.
3. Tahap peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan-keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan pada kemandirian.

Tahap pertama atau tahap kesadaran dan pembentukan perilaku merupakan tahap persiapan dalam proses pemberdayaan masyarakat. Pada tahap ini pihak pemberdaya/actor/pelaku pemberdayaan berusaha menciptakan prakondisi, supaya dapat memfasilitasi berlangsungnya proses pemberdayaan yang efektif. Apa yang diintervensi dalam masyarakat sesungguhnya lebih pada kemampuan afektif-nya untuk mencapai kesadaran konatif yang diharapkan. Sentuhan kesadaran akan lebih membuka keinginan dan kesadaran masyarakat tentang kondisinya saat itu, dan dengan demikian akan dapat merangsang kesadaran mereka tentang perlunya memperbaiki kondisi untuk menciptakan masa depan yang lebih baik.

Pada tahap kedua yaitu proses transformasi pengetahuan dan kecakapan keterampilan dapat berlangsung baik, penuh semangat dan berjalan efektif, jika tahap pertama telah terkondisi. Masyarakat akan menjalani proses belajar tentang pengetahuan dan kecakapan-keterampilan yang memiliki relevansi dengan apa yang menjadi tuntutan kebutuhan tersebut. Keadaan ini akan menstimulasi terjadinya keterbukaan wawasan dan menguasai kecakapan keterampilan dasar yang mereka butuhkan. Pada tahap ini masyarakat hanya dapat memberikan peran partisipasi pada tingkat yang rendah, yaitu sekedar menjadi pengikut atau obyek pembangunan saja, belum mampu menjadi subyek dalam pembangunan.

Tahap ketiga adalah merupakan tahap pengayaan atau peningkatan intelektualitas dan kecakapan-keterampilan yang diperlukan, supaya mereka dapat membentuk kemampuan kemandirian. Kemandirian tersebut akan ditandai oleh kemampuan masyarakat di dalam membentuk inisiatif, melahirkan kreasi-kreasi, dan melakukan inovasi-inovasi di dalam lingkungannya. Apabila masyarakat telah mencapai tahap ketiga ini maka masyarakat dapat secara mandiri melakukan pembangunan. Dalam konsep pembangunan masyarakat pada kondisi seperti ini seringkali didudukkan sebagai subyek pembangunan atau pemeran utama. Pemerintah tinggal menjadi fasilitator saja.

Sejalan dengan pendapat Sumodiningrat (1998) maka masyarakat yang sudah mandiri tidak dapat dibiarkan begitu saja. Masyarakat tersebut tetap memerlukan perlindungan, supaya dengan kemandirian yang dimiliki dapat melakukan dan mengambil tindakan nyata dalam pembangunan. Di samping itu kemandirian mereka perlu dilindungi supaya dapat terpupuk dan terpelihara dengan baik, dan selanjutnya dapat membentuk kedewasaan sikap masyarakat. Serangkaian tahapan yang ditempuh melalui pemberdayaan tersebut dapat diamati pada tabel :1.. di bawah ini.

Tabel.1.
Tahapan Pemberdayaan *Knowledge, Attitudes, Practice* dengan Pendekatan Aspek Afektif, Kognitif, Psikomotorik dan Konatif

Tahapan Afektif	Tahapan Kognitif	Tahapan Psikomotorik	Tahapan Konatif
Belum merasa sadar & peduli	Belum memiliki wawasan pengetahuan	Belum memiliki ketrampilan dasar	Tidak berperilaku membangun
Tumbuh rasa kesadaran & kepedulian	Menguasai pengetahuan dasar	Menguasai ketrampilan dasar	Bersedia terlibat dalam pembangunan
Memupuk semangat kesadaran & kepedulian	Mengembangkan pengetahuan dasar	Mengembangkan ketrampilan dasar	Berinisiatif untuk mengambil peran dalam pembangunan
Merasa membutuhkan kemandirian	Mendalami pengetahuan pada tingkat yang lebih tinggi	Memperkaya variasi ketrampilan	Berposisi secara mandiri untuk membangun diri dan lingkungan

Tabel tersebut memberikan taksonomi secara jelas bagaimana peningkatan afeksi, kognisi, psikomotorik, dan konatif dalam suatu pembangunan masyarakat. Masyarakat akan berproses secara bertahap, dalam waktu yang tidak singkat. Kadang-kadang dan suatu tahapan perubahan ke tahapan berikutnya butuh pengorbanan waktu yang lama. Dengan demikian proses pemberdayaan masyarakat hendaknya memperhatikan tahap demi tahap. Apabila perubahan dipaksakan justru akan menimbulkan bumerang bagi pemerintah, maupun masyarakat itu sendiri.

Pada suatu kondisi kesadaran afeksi yang tinggi belum disertai realitas perilaku yang sepadan. Atau pada posisi kognitif yang tinggi ternyata tidak disertai oleh kesadaran afeksi, atau tidak diimbangi oleh penguasaan ketrampilan. Dengan demikian maka pengetahuan tersebut tidak dapat diimplementasikan karena instrumen ketrampilan belum dimiliki. Mengingat ternyata kejadian atau fenomena dalam masyarakat tidak selalu berbanding mengikuti garis lurus, maka *treatment* di dalam pemberdayaan masyarakat juga harus didasarkan pada kasus yang dijumpai. Dengan demikian sangat mungkin terjadi kombinasi pendekatan, misalnya pada suatu kasus masyarakat yang punya *skill* yang cukup tetapi pemalas. Kesadaran afeksinya dalam hal ini yang harus dirubah. Melalui penyuluhan dan motivasi masyarakat diharapkan dapat mengubah afeksinya pada tingkatan di atasnya. Untuk memudahkan melakukan *treatment* maka taksonomi di atas perlu disederhanakan. Dengan deskripsi kondisi aspek afektif, kognitif, psikomotorik, dan konatif pada tabel di atas dapat disederhanakan seperti terlihat pada Tabel :2. yang sekaligus disertai *treatment* yang perlu dilakukan

Tabel .2
**Model *Treatment* untuk Meningkatkan
 Aspek Afektif, Kognitif, Psikomotorik dan Konatif**

Tahapan Afektif		Tahapan Kognitif		Tahapan Psikomotorik		Tahapan Konatif	
Sangat rendah	Penyuluhan untuk penyadaran	Tidak berpengetahuan	Pembelajaran untuk membuka wawasan	Unskilled	Pelatihan untuk ketrampilan dasar	Perilaku acuh tak acuh	Keteladanan perilaku pemerintah dan agen pembaharuan
Rendah	Mobilisasi pada program	Pengetahuan rendah	Pembelajaran untuk peningkatan	Semiskilled (setengah terampil)	Pelatihan lanjutan	Bersedia ikut serta	Motivasi menjadi obyek
Cukup	Motivasi untuk berperan	Cukup	Pilot project	Skilled (terampil)	Percobaan/ uji coba-uji coba	Inisiatif untuk berperan	Pilihan-pilihan peran utama
Relatif tinggi	Supporting program	Relatif tinggi	Peluang bagi pemikiran inovatif	Sangat terampil	Peluang berkarya inovatif	Berperan mandiri	Perilaku fasilitasi

Sumber ; Diadopsi dari *Kemitraan dan model-model Pemberdayaan* .(2004:hal 88)

Alur pikir yang disajikan pada tabel 2 tersebut adalah, bahwa *treatment* yang diberikan hendaknya sesuai dengan kasus dan masalah yang dihadapi di lapangan. Ketika masyarakat tersebut berada pada tingkat afeksi yang rendah maka harus diubah pada tingkat yang lebih tinggi secara bertahap. Begitu pula ketika mereka memiliki pengetahuan/wawasan rendah maka secara bertahap diubah pada tingkat yang lebih tinggi. Jika masyarakat berada pada kondisi psikomotorik dan konatif yang rendah juga secara bertahap dilakukan perubahan. Di dalam melakukan perubahan hendaknya memperhatikan dan memilih pendekatan yang tepat, dan dengan memberikan skala prioritas. Sebagai contoh ketika masyarakat berada pada tingkat afeksi yang rendah dan kognitif rendah serta psikomotorik rendah, maka mana dulu yang akan dilakukan *treatment*? Tentulah kesadaran afeksi yang menjadi prioritas, dan bukan pembelajaran pengetahuan serta pelatihan ketrampilan. Akan terjadi pemborosan dan kerugian karena salah sasaran dan metode pendekatan, ketika masyarakat diberi ketrampilan dan pengetahuan tanpa terlebih dahulu disadarkan pada aspek penting pengetahuan dan ketrampilan tersebut, bagi kemajuan masyarakat. Begitu seterusnya, untuk menetapkan pembelajaran hendaknya memperhatikan kasus yang dijumpai.

KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PADA PENDIDIKAN NON FORMAL

1. Arah Kebijakan

Program pendidikan non formal (PNF) ditujukan untuk menyediakan pelayanan pendidikan kepada masyarakat yang tidak atau belum sempat memperoleh pendidikan formal dan putus sekolah untuk dapat mengembangkan diri, sikap, pengetahuan dan ketrampilan, potensi pribadi dan dapat mengembangkan usaha produktif guna meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Selain itu program PLS diarahkan pula untuk memberikan pengetahuan dasar dan keterampilan berusaha secara profesional sehingga warga belajar mampu mewujudkan lapangan kerja bagi dirinya sendiri dan anggota keluarganya.

Sasaran yang direncanakan untuk dicapai Program pendidikan non formal adalah (1) menurunkan angka buta aksara latin, angka buta bahasa Indonesia dan buta pengetahuan dasar pada penduduk usia 10-44 tahun, (2) menyediakan pelayanan pendidikan kepada masyarakat yang tidak atau belum sempat memperoleh pendidikan formal termasuk anak usia dini, serta (3) pendidikan berkelanjutan yang berorientasi pada peningkatan keterampilan dan kemampuan kewirausahaan.

2. Hasil yang Dicapai

Peningkatan partisipasi pendidikan melalui pendidikan luar sekolah telah meningkatkan proporsi penduduk melek aksara. Data Susenas tahun 2003 menunjukkan bahwa penduduk usia 15 tahun keatas yang melek aksara sudah mencapai 89,79 persen. Lebih lanjut terungkap bahwa angka melek aksara penduduk usia 15 tahun keatas terjadi keragaman antarperdesaan dan perkotaan, dan antarkelompok laki dan perempuan. Angka melek aksara di perdesaan mencapai 86,20 persen atau masih jauh lebih rendah dari perkotaan yang sudah mencapai 94,51 persen.

Berbagai kegiatan dilakukan untuk memberikan pelayanan pendidikan bagi masyarakat yang tidak atau belum sempat mengikuti pendidikan persekolahan. Selama kurun waktu 2000 sampai dengan 2004 telah dilakukan pelayanan pendidikan bagi masyarakat yang tidak atau belum sempat mengikuti pendidikan formal melalui keaksaraan fungsional, Kejar Paket A Setara SD, Paket B Setara SMP dan Paket C Setara SMA serta pemberian beasiswa bagi peserta magang/kursus. Pada tahun 2003 jumlah warga belajar yang mengikuti Keaksaraan Fungsional sebanyak 12.900 orang, Kejar Paket A sebanyak 50.128 orang, dan Paket B sebanyak 190.276 orang. Jumlah warga belajar yang dijangkau setiap tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2005 kegiatan Keaksaraan Fungsional menjangkau 150.000 orang, Kejar paket A sebanyak 64.900 orang, Paket B sebanyak 290.800 orang, dan Paket C sebanyak 14.800 orang. Sementara itu kegiatan kelompok belajar usaha (KBU) bagi warga belajar juga memberikan dampak positif dalam upaya penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun. Kegiatan tersebut pada tahun 2003 akan menjangkau 23.200 orang di Kelompok Belajar Usaha. Selain itu juga dilakukan pembinaan 30 Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) dan taman bacaan masyarakat (TBM) 200 lokasi. Untuk menunjang kegiatan tersebut dilakukan pemberdayaan tenaga kependidikan melalui diklat teknis/fungsional dan peningkatan kompetensi bagi 15.948 orang serta pembinaan tenaga lapangan dikmas (TLD) 5.163 orang,

Upaya untuk meningkatkan mutu tenaga pengelola pendidikan luar sekolah juga telah dilakukan. Hal ini mengingat bahwa berdasarkan hasil identifikasi hampir 70 persen tenaga pengelola PLS di tingkat kabupaten/kota dan provinsi adalah pegawai baru yang sebagian besar belum memahami tentang substansi PLS. Untuk menunjang keberhasilan program PLS dan untuk menyatukan persepsi tentang pentingnya PLS dalam mencerdaskan bangsa, para pengelola tersebut akan diberikan orientasi yang berkaitan dengan substansi program PLS yakni dalam hal merencanakan, memprogramkan dan mengevaluasi program-program PLS di wilayah kerjanya.

Untuk mendukung kegiatan tersebut, pada tahun 2001, 2002 dan 2003 telah dilakukan peningkatan kemampuan fungsional bagi pengelola Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) masing-masing sebanyak 1.157 orang, 2.298 orang dan 2.148 orang. Pada tahun 2004 kegiatan serupa dilakukan melalui 30 lembaga PKBM. Sementara itu untuk kelancaran pelaksanaan berbagai kegiatan pendidikan masyarakat juga dilakukan rekrutmen Tenaga Lapangan Dikmas (TLD). Pada tahun 2001 telah direkrut sebanyak 2.874 orang, tahun 2002 sebanyak 2.379 orang, dan tahun 2003 sebanyak 4.725 orang. Di samping itu dilakukan pula pembinaan tutor dan pelatihan bagi penilik PLS

Melalui Program Pendidikan Luar Sekolah dilakukan pula pengembangan anak usia dini (PAUD) dan telah berhasil merumuskan berbagai kebijakan awal serta mensosialisasikannya kepada pihak-pihak yang terkait. Program ini telah menjangkau 12 kabupaten/kota pada tahun 2001 dan meningkat menjadi 16 kabupaten/kota pada tahun 2002 dan pada tahun 2003 telah

diperluas menjadi 85 kabupaten/kota. Pendidikan bagi anak dini usia telah mendapat perhatian besar karena peranannya dalam mempersiapkan anak untuk memasuki bangku sekolah yang lebih lanjut berdampak pada meningkatkan kinerja pembangunan pendidikan secara keseluruhan.

Untuk mendukung kegiatan tersebut, dilakukan pembangunan fasilitas PAUD 681 unit, sertifikasi lokasi pembangunan fasilitas PAUD 135 dokumen, pengadaan bahan belajar 681 set, guru TK kontrak 1.122 orang, bantuan kerja sama peningkatan kelembagaan 5.462 lembaga, peningkatan tenaga kependidikan PAUD 19.806 kegiatan, mutu petugas dan pembina 4.200 orang, sosialisasi dan pemasyarakatan PAUD 893 kegiatan.

3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Program PNF

Faktor-faktor yang paling mempengaruhi kinerja Program PNF adalah faktor sosial budaya, kemampuan ekonomi masyarakat, demografi dan geografi, ketersediaan pelayanan pendidikan keaksaraan, dan jenis pendidikan luar sekolah lainnya. Selain itu jumlah dan mutu tenaga kependidikan luar sekolah merupakan faktor yang cukup berpengaruh jika dibandingkan dengan jumlah sasaran dan modul pembelajaran yang akan dikembangkan.

Faktor sosial budaya menyebabkan rendahnya laju penurunan angka buta aksara khususnya pada penduduk usia tua dan penduduk perempuan. Penurunan jumlah penduduk buta aksara lebih cepat pada kelompok usia muda dibandingkan kelompok usia tua. Keadaan tersebut terjadi mengingat kelompok usia tua atau yang sudah tidak produktif kemampuan keaksaraan kurang berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan hidupnya. Berbeda dengan kelompok usia produktif yang lebih mampu melihat manfaat dari kemampuan keaksaraan sebagai nilai tambah terutama dalam meningkatkan pendapatan mereka.

Pada saat yang sama laju penurunan angka buta aksara lebih cepat terjadi pada penduduk laki-laki dibanding penduduk perempuan. Hal ini diduga terjadi karena faktor sosial budaya juga masih dominan yang meletakkan perempuan untuk lebih banyak berperan dalam urusan domestik atau yang berkaitan dengan rumah tangga. Oleh karena itu mereka menjadi tidak dapat melihat manfaat kemampuan keaksaraan. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan keharusan mereka untuk keluar rumah untuk mengikuti pendidikan keaksaraan yang lokasinya tidak selalu dekat dengan tempat tinggalnya dan waktu yang juga tidak selalu sesuai dengan pekerjaan mereka di rumah. Faktor tersebut berpengaruh juga pada kinerja pendidikan berkelanjutan karena keengganan penduduk perempuan untuk mengikuti pendidikan luar sekolah.

Faktor internal lain yang berpengaruh adalah kondisi ekonomi penduduk. Meskipun sebagian besar pendidikan luar sekolah diberikan secara cuma-cuma, tetapi dalam pelaksanaannya peserta mungkin perlu mengeluarkan biaya yang bukan hanya biaya tidak langsung misalnya untuk transportasi tetapi juga *foregone earning* atau pendapatan yang hilang karena mereka harus meninggalkan pekerjaannya.

Sementara itu faktor eksternal adalah hal-hal yang berasal dari luar individu antara lain adalah (a) efisiensi pendidikan persekolahan terutama angka putus sekolah yang masih tinggi khususnya pada kelas I – III SD/MI yang menyebabkan anak menjadi buta aksara kembali dan (b) efisiensi pendidikan keaksaraan yang dipengaruhi secara langsung oleh terbatasnya ketersediaan sarana dan prasarana belajar termasuk tenaga kependidikan baik jumlah maupun kualitasnya.

Dengan jumlah sasaran PLS sebesar 75 juta orang dengan berbagai program dan kegiatan yang tersebar di lokasi pembelajaran yang sangat bervariasi, termasuk di daerah terpencil, daerah tertinggal/miskin, pada saat ini hanya didukung oleh 20 ribu tenaga kependidikan luar sekolah. Selain itu, mutu tenaga kependidikan PLS yang juga dituntut untuk mampu mengembangkan model pembelajaran secara kualitatif.

Dengan semakin kecilnya presentase penduduk buta aksara, sebaran tempat tinggal penduduk buta aksara sangat besar. Hal ini menyebabkan sulitnya pencarian sasaran untuk pelaksanaan program serta evaluasi dan monitoring hasil pendidikan keaksaraan fungsional.

MODEL PEMBERDAYAAN YANG DITAWARKAN

Tindak lanjut yang akan dilakukan dalam mengatasi berbagai permasalahan pada Program PNF akan dilakukan berbagai kegiatan pemberdayaan seperti antara lain (1) memperluas jangkauan layanan PAUD bekerjasama dengan instansi terkait dan masyarakat; (2) melaksanakan penghapusan buta aksara melalui Keaksaraan Fungsional untuk mengurangi buta aksara latin dan angka, buta bahasa Indonesia dan pengetahuan dasar, serta keterampilan; (3) menyelenggarakan program Paket A setara SD dan Paket B setara SMP dalam rangka mendukung Wajar Dikdas 9 Tahun dan pendidikan dasar untuk orang dewasa serta Paket C setara SMA secara berkualitas; (4) meningkatkan mutu tenaga kependidikan PLS (penilik, tenaga lapangan dikmas, pamong belajar, tutor dan penyelenggara kelompok belajar, PAUD dan Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat); (5) melanjutkan pembinaan dan perluasan pendidikan masyarakat yang diarahkan pada perluasan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan melalui Kelompok Belajar Usaha (KBU), pemberian beasiswa/magang dan pelatihan keterampilan dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender; (6) memberikan dukungan terhadap lembaga PAUD melalui sosialisasi dan pelaksanaan program, (7) meningkatkan perhatian dan dukungan terhadap program dan lembaga UPT PLS seperti Balai Pengembangan Kegiatan Belajar (BPKB), BPLSP, Sanggar Kegiatan Belajar (SKB), Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM), Taman Bacaan Masyarakat (TBM), kursus-kursus dan lembaga PLS lainnya, (8) melaksanakan kerjasama dengan berbagai instansi/lembaga terkait dalam pelaksanaan program PLS; dan (9) melaksanakan supervisi, evaluasi, monitoring dan pelaporan pelaksanaan program serta pemetaan sasaran dan potensi PLS secara akurat, tepat waktu dan terkini untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan pelaksanaan program PLS

PENUTUP

Pemaknaan pemberdayaan selanjutnya seiring dengan konsep *good governance*. Konsep ini menengahkan ada tiga pilar yang harus dipertemukan dalam proses pemberdayaan masyarakat. Ketiga pilar tersebut adalah pemerintah, swasta dan masyarakat. Akibat dari pemahaman hakikat pemberdayaan yang berbeda-beda, maka lahirlah dua sudut pandang yang bersifat kontradiktif. Kedua sudut pandang tersebut memberikan implikasi atas pendekatan yang berbeda pula di dalam melakukan langkah pemberdayaan masyarakat. Pendekatan yang pertama memahami pemberdayaan sebagai suatu sudut pandang konfliktual. Pandangan *kedua* bertentangan dengan pandangan pertama. Jika pada pandangan pertama proses pemberdayaan mengakibatkan berkurangnya daya pada pihak yang berkuasa, maka sudut pandang kedua berpegang pada prinsip sebaliknya. Manakala terjadi proses pemberdayaan dari pihak yang berkuasa/berdaya kepada pihak yang lemah justru akan memperkuat daya pihak pertama. Di samping itu keyakinan yang dimiliki oleh sudut pandang ini adalah adanya penekanan aspek generatif., sudut pandang demikian ini populer dengan nama *positive-sum*.

Dalam perjalanan historis pembangunan bangsa Indonesia tampaknya sudut pandang pertama cukup dominan. Jika diamati dan hasil-hasil pembangunan yang sesungguhnya memiliki tujuan pemberdayaan masyarakat miskin/lemah telah memunculkan fakta dikotomis. Fenomena ketergantungan daerah-pusat, ketimpangan dan jurang pemisah antara kaya dan miskin, kesenjangan struktural, dominasi peran publik dan sosial antara laki-laki perempuan, merupakan pola-pola sub-ordinasi yang memberikan bukti bahwa adanya pandangan bahwa pemberdayaan dalam konteks pembangunan nasional selama ini berkiblat pada *zero-sum*. Itulah mengapa selama ini juga terjadi tarik ulur antara pusat dan daerah, penguasa dan pihak yang dikuasai, sehingga kedepan pendekatan pemberdayaan masyarakat dalam rangka untuk mencapai

pembangunan berkelanjutan pendekatan dari sudut pandang positive-sum sangat penting untuk dipertimbangkan. Mengingat model pemberdayaan pada pendidikan luar sekolah banyak ragam dan saranya sehingga model kerja sama antara pemerintah, swasta dan masyarakat dengan pendekatan positive-sum sangat cocok untuk program-program pemberdayaan PLS dimasa yang akan datang.

DAFTAR RUJUKAN

- Arief, Sritua, 2000. *Ekonomi Kerakyatan: Pemberdayaan Rakyat Secara Nasional dan Daerah*, Dalam Seminar Pemberdayaan Sosial dan Ekonomi Masyarakat Menyongsong Indonesia Baru, 20 Mei 2000, IDEA, Yogyakarta
- Bappeda DIY. Bappeda Jawa Tengah. Sekilas program Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi, Selebaran Program PDM-DKE, 2000
- Baswir, Revrison, 1999. Menuju Politik Pembangunan Berperasaan, Dalam *Seminar Pembangunan Tanpa Perasaan: Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi Sosial Budaya Orde Baru*, IDEA, 5-6 April 1998.
- Delivery, 2004 a. Pemberdayaan masyarakat
http://www.delivery.org/guidelines/how/hm7/hm7_summary.htm..
- Delivery, 2004 a. Pemberdayaan masyarakat Dalam Praktek
http://www.delivery.org/guidelines/policy/pg.3/pg.3_summaryi.htm..
- Mubyarto, 1994. *Kewasdayaan Masyarakat desa Tertinggal*, PSKK-UGM, Aditya Media : Yogyakarta.
- Priyono, Onny S. Dan A, M.W. Pranarka (penyunting) 1996. *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta
- Subejo, dan Supriyanto, 2004. *Harmonisasi Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan Dengan Pembangunan Berkelanjutan*, Buletin Ekstensi- Pusat Penyuluhan Pertanian Deptan RI. Vol, 19. Th XI/2004
- , 2004, *Metodologi Pemberdayaan Masyarakat, Disampaikan dalam mata kuliah intensif Pemberdayaaan Masyarakat Pedesaan, Studi on Rural Enpowerment*, Dewan Mahasiswa Fakultas Pertanian –UGM tanggal 16 Mei 2004.
- Sulistiyani, Ambar Teguh, 2004, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Gava Media, Yogyakarta.