

**PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT
DI DAERAH PENYANGGA TAMAN NASIONAL BATANG GADIS
PROPINSI SUMATERA UTARA
(STUDI KASUS ALTERNATIF PENGEMBANGAN EKONOMI
OLEH BITRA KONSORSIUM)**

***THE EMPOWERMENT OF COMMUNITY ECONOMY AT BATANG GADIS
NATIONAL PARK BUFFER ZONE NORTH SUMATERA
(A CASE STUDY ON THE ALTERNATIVE OF ECONOMY
DEVELOPMENT BY BITRA KONSORSIUM)***

PERNANDO SINABUTAR



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

**PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT
DI DAERAH PENYANGGA TAMAN NASIONAL BATANG GADIS
PROPINSI SUMATERA UTARA
(STUDI KASUS ALTERNATIF PENGEMBANGAN EKONOMI
OLEH BITRA KONSORSIUM)**

**Tesis
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister**

**Program Studi
Adiministrasi Pembangunan**

Disusun dan diajukan oleh

PERNANDO SINABUTAR

Kepada

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

HASIL PENELITIAN

PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT DI DAERAH PENYANGGA TAMAN NASIONAL BATANG GADIS PROPINSI SUMATERA UTARA

Disusun dan diajukan oleh

**PERNANDO SINABUTAR
Nomor Pokok P0803206515**

**Menyetujui
Komisi Penasehat,**

**Dr. Ir. Sitti Bulkis Daud, MS
Ketua**

**Dr. Ir. Rahim Darma, MS
Anggota**

TESIS

**PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT
DI DAERAH PENYANGGA TAMAN NASIONAL BATANG GADIS
PROPINSI SUMATERA UTARA
(STUDI KASUS ALTERNATIF PENGEMBANGAN EKONOMI
OLEH BITRA KONSORSIUM)**

Disusun dan diajukan oleh

**PERNANDO SINABUTAR
Nomor Pokok P0803206515**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal 7 Agustus 2007
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui
Komisi Penasehat,**

**Prof. T.R. Andi Lolo, Ph.D
Ketua**

**Dr. Agussalim, SE., M.Si
Anggota**

**Ketua Program Studi
Administrasi Pembangunan**

**Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin**

Prof. Dr. Muh. Nur Sadik, MPM

Prof. Dr. dr. Abdul Razak Thaha, M.Sc

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda di bawah ini

Nama : Pernando Sinabutar
Nomor mahasiswa : P0803206515
Program Studi : Administrasi Pembangunan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Agustus 2007
Yang menyatakan

Pernando Sinabutar

ABSTRAK

PERNANDO SINABUTAR. *Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Daerah Penyangga Taman Nasional Batang Gadis Propinsi Sumatera Utara* (dibimbing oleh T.R. Andi Lolo dan Agussalim).

Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui proses perumusan dan implementasi perencanaan alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan oleh Bitra Konsorsium, (2) mengetahui partisipasi masyarakat dalam pengembangan ekonomi yang dilakukan, dan (3) mengetahui keberdayaan ekonomi masyarakat yang terjadi sebagai wujud dari alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan.

Penelitian ini dilaksanakan di 3 desa daerah penyangga Taman Nasional Batang Gadis (TNBG), Kabupaten Mandailing Natal, Propinsi Sumatera Utara yang telah dilakukan alternatif pengembangannya. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan jenis penelitian eksploratori dan deskriptif dengan melakukan wawancara dengan responden. Pengambilan responden dilakukan dengan mengambil seluruh peserta program ekonomi alternatif. Data dianalisis dengan menggunakan analisis statistik deskriptif sederhana dan deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa : *pertama*, proses perumusan alternatif pengembangan ekonomi dilakukan melalui studi *rapid assesment* pada 10 desa prioritas yang sebelumnya dilakukan ziarah hutan untuk melakukan pemotretan terhadap 35 desa yang bersinggungan dengan TNBG. Sementara pada proses implementasi dilakukan setelah proposal alternatif pengembangan ekonomi disetujui, kemudian dilakukan penandatanganan Perjanjian Kredit (PK) dengan Kredit Serba Usaha Konservasi (KSUK), namun ada 3 desa yang belum konsisten antara perumusan dengan implementasi di lapangan. *Kedua*, partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan di Desa Simpang Duhu Dolok, Desa Sibanggor Jae dan Desa Roburan Dolok berturut-turut sangat tinggi, tinggi dan tinggi; pada tahap pelaksanaan ke 3 desa tersebut masuk pada kategori tinggi, tahap pemanfaatan hasil berturut-turut sangat tinggi, sedang dan sedang; serta pada tahap evaluasi berturut-turut sangat tinggi, sangat rendah dan sangat rendah. *Ketiga*, pemberdayaan ekonomi masyarakat yang dikaji dari 4 indikator yaitu penguatan pemilikan faktor-faktor produksi, penguatan kelembagaan, penguatan pendapatan serta penguatan pengetahuan, informasi dan keterampilan telah terjadi di Desa Simpang Duhu Dolok. Sementara di Desa Sibanggor Jae, dari 4 indikator tersebut yang belum terjadi adalah penguatan pendapatan. Sedangkan di Desa Roburan Dolok, penguatan pemilikan faktor-faktor produksi dan penguatan pendapatan belum terjadi.

ABSTRACT

PERNANDO SINABUTAR. The Empowerment of Community Economy at Batang Gadis National Park Buffer Zone North Sumatera (Supervised by T.R. Andi Lolo and Agussalim).

This research is aimed to (1) know the formulation process and the implementation of alternative economy development planning by Bitra Konsorsium; (2) know the participation of the community in developing economy done; and (3) know the economy community empowerment can be applied as a form of alternative economy development done.

The field study was held in three surrounding villages of Batang Gadis National Park Buffer Zone, Mandailing Natal District, North Sumatera which have applied the alternative economy development. Research approach used is qualitative with exploratori and descriptive research by doing the respondent interview. Respondents interviewed were the participants of the alternative economy. The data were analyzed by using the simple statistic descriptive analysis and descriptive qualitative.

The research findings are as follow. First, the procedures implemented by Bitra Konsorsium was initiated by setting up a formulation process with a "*rapid assesment*" at ten (10) priority villages which were visited to get pictures of all villages (35) around Batang Gadis National Park. While the process of the implementation was held after the proposal of the alternative economy development agreed and after the signing of Loan Agreement with Koperasi Serba Usaha Konservasi (KSUK), but there are three villages which have not been consistent in taking the formulation and implementation in the field. *Second*, the participation of the community in planning part at Simpang Duhu Dolok village, Sibanggor Jae village and Roburan Dolok village were very high, high and high respectively; in implementation, those three villages are high, in result utilization each very high, moderate and moderate respectively; and in evaluation each very high, very low and very low respectively. *Third*, the empowerment of community economy based on four indicators, namely production factors ownership strengthening, institutional strengthening, income strengthening, and knowledge strengthening, as well as information and skill which were taken at Simpang Duhu Dolok village, whereas, in Sibanggor Jae village, from these four indicators, income strengthening is not taken. In Roburan Dolok village, indicator of production factors ownership strengthening, and income strengthening were not taken.

PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas berkat dan karunia-Nya tesis ini dapat diselesaikan.

Gagasan yang melatarbelakangi dipilihnya permasalahan ini adalah berdasarkan hasil pengamatan penulis terhadap alternatif pengembangan ekonomi yang diselenggarakan oleh Bitra Konsorsium sebagai salah satu organisasi non pemerintah yang mempunyai kepedulian terhadap penyelamatan kawasan hutan TNBG melalui peningkatan perekonomian masyarakat di daerah penyangga kawasan tersebut. Apakah pengembangan yang telah diimplementasikan telah mampu menciptakan keberdayaan ekonomi masyarakat, merupakan salah satu perhatian utama penulis. Sebagai sebuah rekomendasi, penulis menawarkan model pemberdayaan ekonomi masyarakat yang berbasiskan pada konsep pembangunan masyarakat di daerah penyangga TNBG dengan memperhatikan keseimbangan aspek ekologi dan ekonomi.

Dukungan berbagai pihak selama penulis mengikuti perkuliahan pada Program Pascasarjana Administrasi Pembangunan Konsentrasi Manajemen Perencanaan Universitas Hasanuddin Makassar hingga penulisan tesis ini merupakan sumbangan yang tak ternilai harganya. Proses penulisan ini telah memberikan pengalaman yang sangat berarti bagi penulis. Oleh karena itu dengan kerendahan hati dan penuh rasa hormat penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Prof. T.R. Andi Lolo, Ph.D dan Dr. Agussalim, SE., MSi sebagai Ketua Komisi Penasehat dan Anggota Komisi Penasehat atas bantuan dan bimbingan yang telah diberikan mulai dari penyatuan persepsi terhadap permasalahan penelitian, pelaksanaan penelitian sampai dengan penulisan tesis ini.

2. Pengelola, seluruh staf pengajar dan administrasi pada Program Administrasi Pembangunan Konsentrasi Manajemen Perencanaan Universitas Hasanuddin.
3. Kepala Pusbindiklatren Bappenas atas segala bantuan dan perhatiannya yang telah memberikan kesempatan untuk menempuh pendidikan program S-2.
4. Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah I Medan yang selalu memberikan motivasi serta perhatian dari awal hingga selesainya program S-2 ini.
5. Koordinator Bitra Konsorsium Medan (Yusriwati) dan Panyabungan (Timbul Panggabean) yang telah banyak membantu dalam rangka pengumpulan data dan informasi, serta kepada Saudara M. Nuh (Sekretaris OKR) yang telah dengan ikhlas memberikan bantuan dalam melengkapi data dan informasi yang diperlukan.

Secara khusus, penulis mengucapkan rasa kasih sayang yang paling dalam kepada orangtua, mertua, saudara-saudaraku, terlebih kepada isteriku Dame Natalia Turnip dan buah hatiku Hanna Natasya E. Sinabutar. Doa dan cinta kalian adalah semangat yang selalu baru tiap hari dalam hidupku untuk dapat menyelesaikan program ini. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada mereka yang telah banyak memberikan kontribusinya dalam rangka penyelesaian tesis ini terutama rekan-rekan Angkatan IV.

Akhir kata sangat disadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih banyak kekurangan. Segala bentuk kritik dan saran yang sifatnya konstruktif akan selalu diterima sebagai pelajaran berharga.

Sekali lagi, semoga tesis ini berguna bagi kita semua. Amien.

Makassar, Agustus 2007
Pernando Sinabutar

DAFTAR ISI

	Halaman
PRAKATA	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian	10
II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Hasil Penelitian Terdahulu	11
B. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat	22
C. Indikator Keberdayaan Ekonomi Masyarakat	29
D. Partisipasi Masyarakat	32
E. Kerangka Konseptual	43

III.	METODOLOGI PENELITIAN	
A.	Pendekatan dan Jenis Penelitian	44
B.	Objek Penelitian	44
C.	Waktu dan Lokasi Penelitian	45
D.	Jenis dan Sumber Data	45
E.	Wilayah Penelitian dan Penentuan Responden	46
F.	Teknik Pengumpulan Data	48
G.	Teknik Analisis Data	48
H.	Definisi Operasional	52
IV.	HASIL DAN PEMBAHASAN	
A.	Gambaran Umum Wilayah Penelitian	54
	1. Taman Nasional Batang Gadis	54
	2. Profil Desa Contoh	57
B.	Profil Bitra Konsorsium	73
C.	Proses Perumusan dan Implementasi	77
	1. Proses Perumusan Alternatif Pengembangan Ekonomi	77
	2. Proses Implementasi Alternatif Pengembangan Ekonomi	90
D.	Partisipasi Masyarakat	96
	1. Partisipasi Masyarakat pada Tahap Perencanaan	96
	2. Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pelaksanaan	105
	3. Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pemanfaatan Hasil	111
	4. Partisipasi Masyarakat pada Tahap Evaluasi	116

E.	Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat	121
1.	Penguatan Pemilikan Faktor-Faktor Produksi	125
2.	Penguatan Kelembagaan	128
3.	Penguatan Pendapatan	131
4.	Penguatan Pengetahuan, Informasi dan Keterampilan	138
F.	Rekomendasi dan Implikasi Kebijakan	141
V.	KESIMPULAN DAN SARAN	
A.	Kesimpulan	155
B.	Saran	157
	DAFTAR PUSTAKA	160
	DAFTAR LAMPIRAN	164

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1.	Alternatif Pengembangan Ekonomi pada 10 Desa Prioritas	83
2.	Desa Penerima Bantuan Dana Bergulir (<i>Revolving Fund</i>)	92
3.	Kategori dan Indikator Alternatif Pengembangan Ekonomi Hasil Implementasi	93
4.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Perencanaan di Desa Simpang Duhu Dolok, Kecamatan Ulu Pungkut	98
5.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Perencanaan di Desa Sibanggor Jae, Kecamatan Tambangan	101
6.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Perencanaan di Desa Roburan Dolok, Kecamatan Panyabungan Selatan	104
7.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pelaksanaan di Desa Simpang Duhu Dolok, Kecamatan Ulu Pungkut	107
8.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pelaksanaan di Desa Sibanggor Jae, Kecamatan Tambangan	109
9.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pelaksanaan di Desa Roburan Dolok, Kecamatan Panyabungan Selatan	111
10.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pemanfaatan Hasil di Desa Simpang Duhu Dolok, Kecamatan Ulu Pungkut	113
11.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pemanfaatan Hasil di Desa Sibanggor Jae, Kecamatan Tambangan	114
12.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pemanfaatan Hasil di Desa Roburan Dolok, Kecamatan Panyabungan Selatan	116
13.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Evaluasi di Desa Simpang Duhu Dolok, Kecamatan Ulu Pungkut	118
14.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Evaluasi di Desa Sibanggor Jae, Kecamatan Tambangan	120

15.	Partisipasi Masyarakat pada Tahap Evaluasi di Desa Roburan Dolok, Kecamatan Panyabungan Selatan	121
16.	Penguatan Pendapatan di Desa Simpang Duhu Dolok, Kecamatan Ulu Pungkut	137
17.	Keberdayaan Ekonomi Masyarakat yang Terjadi di 3 Desa Contoh Penelitian	140
18.	Peran Tim Kolaborasi dalam Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Daerah Penyangga TNBG	146

DAFTAR GAMBAR

Nomor	halaman
1. Kerangka Pikir Penelitian	43
2. Proses Perumusan Alternatif Pengembangan Ekonomi	89
3. Proses Implementasi Alternatif Pengembangan Ekonomi	95
4. Model Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di TNBG	145

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor	halaman
1a. Peta Lokasi Wilayah Penelitian Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Daerah Penyangga TNBG Propinsi Sumatera Utara (Potret 35 Desa oleh Bitra Konsorsium)	164
1b. Peta Lokasi Wilayah Penelitian Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Daerah Penyangga TNBG Propinsi Sumatera Utara (Perumusan 10 Desa Prioritas Alternatif Pengembangan Ekonomi)	165
1c. Peta Lokasi Wilayah Penelitian Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Daerah Penyangga TNBG Propinsi Sumatera Utara (Implementasi 10 Desa Prioritas Alternatif Pengembangan Ekonomi)	166
2. Potret 10 Desa Prioritas Hasil <i>Rapid Assesment</i> di Daerah Penyangga TNBG	167
3. Daftar Pertanyaan (Wawancara Mendalam) untuk Menjawab Tujuan Penelitian Pertama	169
4. Daftar Pertanyaan (Kuesioner) Penelitian Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Daerah Penyangga TNBG Propinsi Sumatera Utara (Studi Kasus Alternatif Pengembangan Ekonomi oleh Bitra Konsorsium)	171
5. Perhitungan Tingkat Partisipasi Masyarakat pada Tahap Perencanaan	178
6. Perhitungan Tingkat Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pelaksanaan	179
7. Perhitungan Tingkat Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pemanfaatan Hasil	180
8. Perhitungan Tingkat Partisipasi Masyarakat pada Tahap Evaluasi	181
9. Surat Rekomendasi <i>Research/Survey</i>	182

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Taman Nasional (TN)¹ diartikan sebagai kawasan pelestarian alam yang memiliki ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi. Salah satu sistem zonasi yang secara umum terdapat di TN adalah daerah atau zona penyangga yang berfungsi sebagai habitat, pelindung fisik TN dan sumber pendapatan masyarakat.

Penetapan daerah penyangga² diharapkan dapat mengurangi tekanan dan interaksi masyarakat terhadap kawasan TN. Untuk menciptakan daerah penyangga sesuai dengan fungsinya maka perlu dipikirkan kegiatan ekonomi masyarakat di daerah penyangga tersebut, mengingat kondisi sosial ekonomi masyarakat relatif masih tertinggal, berpendidikan rendah, prasarana kehidupan yang minim dan partisipasi masyarakat dalam konservasi yang rendah. Oleh karena itu untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pengelolaan TN, maka upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat menjadi pilihan utama. Upaya ini sekaligus membantu menangkal segala macam gangguan yang mengakibatkan kerusakan sumberdaya hayati pada TN tersebut serta meningkatkan kesejahteraan

¹ Pengertian TN diatur dalam UU No.5 Tahun 1990 yang dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998, Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1999 dan UU No. 41 Tahun 1999

² Pengelolaan Daerah Penyangga sesuai dengan Keputusan Dirjen PHPA Nomor : 49/Kpts/DJ-VI/1997 tanggal 3 April 1997

masyarakat. Untuk menunjang keberhasilan pengembangan ekonomi masyarakat di daerah penyangga tersebut maka perlu pengetahuan yang mendalam tentang masalah dan kebutuhan apa yang sangat diperlukan oleh masyarakat. Pengetahuan terhadap masalah dan kebutuhan ini merupakan perwujudan dari partisipasi masyarakat dalam pengelolaan daerah penyangga TN.

Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan TN ini merupakan salah satu perhatian utama pemerintah. Perhatian tersebut terkandung dalam arah pembangunan jangka panjang kehutanan tahun 2006-2025 melalui terwujudnya kesejahteraan dan peran aktif masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang adil dan bertanggungjawab yang ditunjukkan dengan peningkatan pendapatan masyarakat; mewujudkan kemandirian masyarakat dalam pengelolaan hutan serta terkelolanya konflik sosial dalam pengurusan sumberdaya hutan sehingga masyarakat dapat mengelola hutan; dan memperoleh manfaatnya secara berkelanjutan.

Seperti halnya dalam pembentukan Taman Nasional Batang Gadis (disingkat TNBG) di Kabupaten Mandailing Natal, Propinsi Sumatera Utara yang dideklarasikan persis diujung tahun 2003 jelas terlihat bagaimana masyarakat ikut serta berpartisipasi. Oleh karena itu pembentukannya dikatakan tergolong unik karena merupakan satu-satunya TN di Indonesia yang terbentuk secara *bottom up* melalui inisiatif masyarakat bersama Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal melalui sebuah kolaborasi dengan organisasi non pemerintah diantaranya Bitra Konsorsium, *Conservation International Indonesia* (CII) dan Yayasan Batang Gadis. Tujuan dari pembentukan tersebut adalah untuk menjaga hutan agar tidak dilakukan

pengurusan sumberdaya secara besar-besaran walaupun manfaat ekonomi yang diberikan mampu mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kekhawatiran terjadinya bencana alam yang diakibatkan oleh kerusakan lingkungan mendorong masyarakat untuk mendukung pembentukannya. Hal tersebut kemudian di tanggapinya oleh Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal yang tidak tergoda untuk mengeksploitasi alam habis-habisan demi meningkatkan PAD, dengan menolak perluasan areal tambang emas di kawasan Batang Gadis untuk membentuk kawasan konservasi baru yaitu TNBG.

Pengawasan partisipasi masyarakat dalam pembentukannya belum terlihat dalam pengelolaan TNBG hingga saat ini, dimana keberadaannya masih belum memberikan manfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini terlihat dari belum adanya program dari pengelola TNBG yang secara langsung menyentuh peningkatan ekonomi masyarakat semenjak pembentukannya. Pada hal peningkatan ekonomi masyarakat merupakan salah satu upaya yang dapat ditempuh dalam menggiring partisipasi masyarakat dalam pengelolaan TNBG.

Kegagalan penggiringan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan tersebut biasanya berangkat dari rendahnya asset kepemilikan lahan masyarakat untuk kepentingan pertanian dan perkebunan yang produktif. Sementara itu sebagian besar kawasan hutan dikuasai oleh negara, pemanfaatannya belum berpihak kepada masyarakat sekitar hutan secara langsung, dan lemahnya pengetahuan tentang perlindungan dan konservasi. Di samping itu sebagian besar masyarakat kurang menyadari manfaat tersebut karena memang yang diperlukan oleh masyarakat adalah

pemenuhan kebutuhan hidup secara langsung. Dalam pemikiran masyarakat berkembang opini bahwa pembentukan TN hanya memproduksi larangan-larangan saja di tengah masyarakat desa, tetapi tidak membantu menyelesaikan masalah dasar masyarakat yang hidup di sekitar kawasan tersebut (Awang S; 2003:171-172).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Ikhsan dkk. (2005) di TNBG mengemukakan bahwa sebagian masyarakat sebenarnya meragukan keberhasilan TNBG dengan kondisi bahwa kehadiran TNBG menurut masyarakat dapat mempersulit kehidupan ekonominya, dimana selama ini masyarakat bergantung kepada sumberdaya alam dan aktivitas pertanian. Masyarakat berkeyakinan bahwa kehadiran TNBG akan mempersempit wilayah kelola yang bisa diakses masyarakat selama ini. Artinya, kawasan hutan yang selama ini dimanfaatkan penduduk untuk berbagai keperluan dalam rangka bertahan hidup akan ditetapkan sebagai wilayah terlarang untuk diakses masyarakat. Pada saat itu, akan muncul konflik kepentingan antara pemerintah lewat TNBG dengan tuntutan warga masyarakat yang membutuhkan perluasan lahan pertanian.

Kekhawatiran tersebut sebenarnya tidak perlu terjadi apabila dalam pengelolaan TNBG ke depan dapat mengagendakan jaminan pengembangan ekonomi masyarakat. Dengan demikian penetapan TNBG tidak hanya menjadi TN di atas kertas saja (*paper park*) tanpa pengelolaan yang baik, namun merupakan langkah awal perjalanan berat bagi para pihak yang berkepentingan untuk mempertahankan dan meningkatkan keutuhan ekosistem TNBG, agar dapat mendukung pembangunan daerah yang berkelanjutan dan meningkatkan penghidupan masyarakat sekitar TN.

Bitra Konsorsium³ sebagai salah satu anggota dari tim kolaborasi pembentukan TNBG paham akan kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mengharapkan agar kehadiran TNBG tidak membuat masyarakat atau komunitas yang hidup di dalam dan sekitar kawasan TNBG menjadi teralineasi dan termarginalisasi. Sebagai implikasinya Bitra Konsorsium selanjutnya melaksanakan alternatif pengembangan ekonomi di beberapa desa inti pada kawasan TNBG, yang perumusannya dimulai sejak tahun 2005, kemudian diimplementasikan pada tahun 2006 dan telah berakhir pada Bulan Maret 2007. Alternatif pengembangan ekonomi ini dimaksudkan untuk pengalihan dengan cara meminimalisir ataupun menghilangkan aktivitas masyarakat yang merusak hutan, seperti berburu, mengambil rotan dan pembalakan kayu di hutan dengan tujuan untuk mendukung keberlanjutan dari pengelolaan TNBG. Di samping itu alternatif pengembangan ekonomi juga dimaksudkan untuk penguatan kapasitas masyarakat dalam keikutsertaannya dalam pengelolaan TNBG.

Namun pada kenyataannya, alternatif pengembangan ekonomi tersebut belum berjalan seperti yang diharapkan dimana hasil yang diperoleh kurang optimal. Menurut Soetrisno (1995), salah satu hal yang menghambat keberhasilan sebuah kegiatan adalah kurang optimalnya partisipasi masyarakat, di mana masyarakat kurang dilibatkan secara aktif dalam berbagai aspek kegiatan. Ada dua hal yang selama ini dianggap mendasari hal itu. *Pertama*, masyarakat cenderung dijadikan objek saja dan kurang terlibat dalam merumuskan rencana serta penyusunan kebijakan. *Kedua*,

³ Bitra Konsorsium merupakan gabungan beberapa NGO yaitu Yayasan Bitra Indonesia, Yayasan Pusaka Indonesia, WALHI Sumatera Utara dan Yayasan Samudera

dalam penerapan kebijakan, masyarakat hanya sebagai orang yang menerima bukan sebagai pelaku dan pelaksana, sehingga acapkali kebijakan kurang dipahami dan kurang dapat diterima oleh masyarakat. Hal inilah yang memicu lahirnya "*partisipasi semu*" dengan motif yang beragam (karena upah atau maksud tertentu semata).

Idealnya dalam proses perumusan dan implementasi alternatif pengembangan ekonomi hendaknya mengagendakan bagaimana mengantar masyarakat untuk sampai pada posisi menjadi pelaku, baik dari segi kemampuan maupun dari segi kelembagaan juga bagaimana memfasilitasi masyarakat untuk menginisiasi kegiatan dalam pemecahan masalah melalui perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi berdasarkan hasil konsultasi dan pengambilan keputusan diantara mereka sendiri (Salman, 2005:25-26). Dengan demikian diharapkan hasil dari pengembangan ekonomi tersebut mampu memberdayakan ekonomi masyarakat, sehingga hasil yang diperoleh dapat berkesinambungan dan serta merta mendorong kemandirian masyarakat dalam pengembangan ekonominya pada tataran selanjutnya.

Pendapat tersebut juga didukung oleh Soetomo (2006) yang mengemukakan bahwa unsur yang paling mutlak dalam keberhasilan pembangunan adalah partisipasi masyarakat lokal, karena pembangunan pada dasarnya merupakan proses perubahan yang salah satunya adalah perubahan sikap dan perilaku. Wujud dari perubahan sikap dan perilaku tersebut adalah partisipasi masyarakat yang semakin meningkat baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Upaya peningkatan partisipasi masyarakat

tersebut menjadi perhatian utama, sehingga pembangunan dapat berlangsung secara berkelanjutan.

Lebih jauh Soetomo (2006) juga mengemukakan bahwa asumsi deduktif yang mengharuskan bahwa pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah bahwa masyarakat lokal yang paling tahu apa yang menjadi masalah dan kebutuhannya, dan masyarakat memiliki hak dan kemampuan untuk menyatakan pikiran dan kehendaknya. Dengan demikian, apabila program dan proyek pembangunan yang dilaksanakan di tingkat lokal didasari oleh keputusan yang diambil masyarakat sendiri maka program tersebut akan relevan dan lebih menyentuh permasalahan dan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat.

Mencermati hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat menjadi salah satu faktor pendukung keberhasilan pembangunan. Dengan kata lain pembangunan dapat berhasil apabila dapat meningkatkan kapasitas masyarakat, termasuk dalam berpartisipasi. Peningkatan kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi secara lebih baik sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan pembangunan juga merupakan pencerminan, bahwa dalam pembangunan masyarakat lebih memberikan fokus perhatian pada aspek manusia dan masyarakatnya bukan semata-mata pada hasil secara fisik materil. Oleh karena itu dalam alternatif pengembangan ekonomi yang pada akhirnya dapat memberdayakan ekonomi masyarakat maka sangat diperlukan partisipasi masyarakat.

Namun demikian, walaupun masyarakat sudah berpartisipasi dalam alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan, ada satu hal yang menjadi kelemahan dalam mewujudkan terjadinya keberdayaan ekonomi

masyarakat yaitu sulitnya menjaga kontinuitas program mengakibatkan program yang dilakukan tidak berkesinambungan, padahal keberlanjutan program merupakan inti dari terselenggaranya pemberdayaan ekonomi masyarakat⁴.

Oleh karena itu, sebagai sebuah kajian terhadap alternatif pengembangan ekonomi dalam menuju pemberdayaan ekonomi masyarakat, maka menarik untuk dilihat bagaimana proses perumusan dan implementasi alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan oleh Bitra Konsorsium. Selain hal tersebut juga menarik untuk dikaji bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengembangannya untuk selanjutnya melihat keberdayaan ekonomi masyarakat yang terjadi akibat pengembangan ekonomi yang dilakukan.

Berkaitan dengan hal tersebut diperlukan data yang memadai mengenai profil desa yang telah dilaksanakan alternatif pengembangan ekonominya, bagaimana proses yang dilaksanakan oleh Bitra Konsorsium dalam mengambil keputusan untuk menentukan alternatif pengembangan ekonomi dan implementasinya selama ini, bagaimana kemanfaatan yang diperoleh masyarakat dengan adanya aksi tersebut serta bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengembangannya. Terselenggaranya pemberdayaan ekonomi masyarakat pada desa-desa di daerah penyangga TNBG akan menciptakan ikatan emosional yang tinggi dalam menjaga dan meningkatkan kelestarian TNBG.

⁴ Hal tersebut juga dikemukakan oleh Hamid dkk. (2003) dalam Kuncoro (2004) yang melakukan kajian terhadap implementasi program yang berhubungan dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia seperti : IDT, P3DT, PDMDKE, P2KP dan PPK

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang diatas, bahwa sebagai lanjutan dari telah terbentuknya TNBG berdasarkan inisiatif masyarakat bersama-sama dengan pemangku kepentingan lainnya, maka peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan ekonominya menjadi perhatian utama. Upaya peningkatan kesejahteraan tersebut melalui alternatif pengembangan ekonomi telah dirumuskan dan diimplementasikan oleh Bitra Konsorsium, namun disadari masih terdapat permasalahan yang dihadapi sehingga hasil yang diberikan kurang optimal. Upaya mengoptimalkan hasil dari pengembangan ekonomi tersebut dalam memberdayakan ekonomi masyarakat juga tidak terlepas dari partisipasi masyarakat. Saat ini partisipasi masyarakat sudah menjadi sebuah faktor produksi yang sangat mutlak diperlukan dalam mencapai keberhasilan pembangunan. Oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam alternatif pengembangan ekonomi untuk menuju pemberdayaan ekonomi masyarakat sangat diperlukan. Terkait dengan hal tersebut, maka pertanyaan penelitian yang menonjol sebagai upaya dalam menjawab permasalahan yang terjadi adalah :

1. Bagaimana proses perumusan dan implementasi perencanaan alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan oleh Bitra Konsorsium?.
2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam alternatif pengembangan ekonomi tersebut?
3. Apakah alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan telah mampu memberdayakan ekonomi masyarakat?

C. Tujuan Penelitian :

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses perumusan dan implementasi perencanaan alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan oleh Bitra Konsorsium .
2. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan.
3. Untuk mengetahui keberdayaan ekonomi masyarakat yang terjadi sebagai wujud dari alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Secara akademis, hasil dari penelitian ini dapat memperkaya pengetahuan tentang bagaimana pengembangan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat di daerah penyangga sebuah TN sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat
2. Memberikan gambaran dan masukan bagi Bitra Konseorsium sebagai pelaksana secara khusus dan pengelola TNBG secara umum dalam pelaksanaan pengembangan ekonomi masyarakat di desa lainnya serta bagaimana upaya untuk menciptakan agar keberlanjutan program dapat tercapai secara berkesinambungan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Kajian partisipasi masyarakat dalam pembangunan telah banyak dihasilkan oleh beberapa peneliti dengan aspek pembangunan yang berbeda. Hasil dari studi tersebut menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang dilaksanakan berbeda-beda tergantung dari lokasi pelaksanaan dan siapa yang melaksanakan. Khazali dkk. (2002) yang melakukan kajian partisipasi masyarakat dalam pengelolaan mangrove di Desa Karangsong, Kecamatan Indramayu, Kabupaten Indramayu, Propinsi Jawa Barat menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat masih rendah, padahal telah dilakukan beberapa kegiatan dalam pengembangan partisipasi tersebut yaitu: persiapan, integrasi ke dalam masyarakat, pendidikan masyarakat, pembentukan kelompok masyarakat, penguatan kapasitas kelompok, kelompok mandiri, monitoring dan evaluasi serta replikasi dan perluasan.

Untuk dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan mangrove ke depan, arahan strategi pengembangan partisipasi yang dapat ditempuh adalah meningkatkan partisipasi seluruh kelompok masyarakat (*stakeholders*) di dalam pengelolaan mangrove desa sesuai dengan peran dan fungsinya, mendorong penetapan status tanah areal penanaman di pinggir pantai menjadi jalur hijau, mendorong pemerintah

desa dan badan perwakilan desa (BPD) untuk membuat peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan mangrove desa dan mendorong pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir (mangrove) kabupaten.

Hasil penelitian Sardjono dkk (1997) *dalam* Agung S (2004) menyimpulkan bahwa kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan sering menjadi pemicu ketidaksesuaian hasil-hasil pembangunan dengan kebutuhan lokal, tumpang tindih program antar instansi pelaksana dan kemubaziran hasil-hasil pembangunan. Hal ini juga ditunjukkan oleh Escap (1999) *dalam* Hikmat (2004) bahwa ketidakberhasilan pembangunan disebabkan oleh kebijakan yang keliru, implementasi kebijakan yang tidak konsisten dan tidak adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan tersebut.

Studi yang dilaksanakan oleh *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD, Paris) yang dirangkum oleh Agung S (2004), bahwa elemen kunci dalam pembangunan partisipatif adalah pelibatan penuh, integrasi dan partisipasi dari seluruh kelompok dalam proses pembangunan serta memperkuat modal manusia. Penguatan modal manusia diperlukan agar partisipasi dan kerjasama yang dibangun bersifat setara atau tidak ada dominasi/penguasaan salah satu pihak yang lain. Kapasitas masyarakat yang paling lemah dalam partisipasi adalah keterbatasan finansial, pendidikan dan wawasan. Hal tersebutlah yang harus ditingkatkan melalui upaya pemberdayaan masyarakat.

Hasil kajian Sinyal dan Von Gemmingen (2001) *dalam* Agung S (2004) terhadap partisipasi masyarakat melalui pola kemitraan dibidang kehutanan dan perkebunan masih menunjukkan posisi yang sangat lemah pada kemitraan Hutan Tanaman Industri Pola Transmigrasi (HTI Trans), posisi yang lemah pada kemitraan Perkebunan Inti Rakyat Pola Transmigrasi (PIR Trans), Hutan Tanaman Industri (HTI) Rakyat, Hak Pengusahaan Hutan oleh Koperasi Unit Desa (HPH-KUD), posisi menengah pada kemitraan Perkebunan Inti Rakyat (PIR) Lokal dan Perkebunan Pola Patungan Koperasi dan Investor (KKPA) serta posisi kuat pada kemitraan Proyek Perkebunan Kerjasama (OPHIR).

Penelitian terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam Program Pengembangan Kecamatan di Kecamatan Banawa, Kabupaten Donggala yang dilakukan oleh Fatoni (2004) dikaji dalam empat tahap yaitu pada tahap perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan Evaluasi. Hasil penelitiannya mengatakan bahwa pada tahap perencanaan termasuk dalam kategori tinggi dengan indikasi: a) masyarakat aktif dan antusias dalam mengikuti sosialisasi program; b) masyarakat aktif dalam proses penggalian gagasan; c) masyarakat aktif dalam penetapan usulan baik ditingkat dusun, desa sampai di kecamatan; d) penentuan keputusan masih banyak didominasi oleh kalangan elit.

Pada tahap pelaksanaan partisipasi masyarakat tergolong sangat tinggi dengan indikasi: a) masyarakat berpartisipasi secara aktif dengan memberikan dukungan materi dan tenaga; b) ikut mengontrol; c) memberikan

kritik/saran terhadap konsistensi implementasi dengan rencana kegiatan; dan d) transparansi dan efisiensi biaya berdampak pada bertambahnya volume kegiatan. Tahap pemanfaatan, partisipasi masyarakat tergolong sedang dengan indikasi: a) masyarakat telah menggunakan hasil-hasil pembangunan sarana dengan baik, sehingga telah menggunakan hasil-hasil pembangunan sarana dengan baik, sehingga telah nampak hasil yang bisa dinikmati masyarakat; b) berdampak pada manfaat secara material (bertambahnya asset); c) manfaat sosial (*sharing* pembiayaan/swadaya dan kondisi lingkungan yang baik); dan d) manfaat pribadi (adanya kesempatan kerja, modal usaha dan peningkatan kesejahteraan). Pada tahap evaluasi, partisipasi masyarakat juga tinggi dengan indikasi; a) masyarakat secara aktif memonitoring pelaksanaan kegiatan PPK; b) adanya perubahan kegiatan ketika ada inisiatif dari masyarakat perlu adanya revisi kegiatan; dan c) masyarakat aktif mengikuti pertanggungjawaban.

Walaupun penelitian tersebut menyimpulkan bahwa masyarakat telah berpartisipasi dalam keseluruhan tahapan pembangunan, namun bagaimana hasil partisipasi tersebut terhadap keberdayaan ekonomi masyarakat terutama penguatan dalam hal peningkatan pendapatan belum ditunjukkan. Hal tersebut sebenarnya penting untuk melihat keberlanjutan program PPK dalam meningkatkan pendapatan masyarakat, karena bantuan modal untuk modal Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dalam PPK tersebut sangat besar.

Berbeda dengan hasil penelitian Hamid dkk. (2003) *dalam* Kuncoro (2004), implementasi beberapa bentuk program serupa yang dilaksanakan di Indonesia diantaranya IDT (Inpres Desa Tertinggal), P3DT (Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal), PDMDKE (Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi) dan P2KP (Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan) maupun PPK (Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan) maupun PPK masih ditemui beberapa kelemahan diantaranya : (1) perencanaan, penentuan sasaran dan kriteria miskin serta pengaturan teknis pelaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah/instansi pusat (*top-down*) seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau daerah tertentu; (2) program-program yang dilaksanakan secara sektoral seringkali mengakibatkan adanya semangat *ego-sektoral* dan saling tumpang tindih; (3) banyak program penanggulangan kemiskinan yang menempatkan masyarakat sebagai obyek, sehingga masyarakat kurang berpartisipasi secara aktif; (4) sulitnya menjaga kontinuitas program (program baru bukan merupakan kelanjutan program lama) mengakibatkan banyak program penanggulangan kemiskinan tidak berkesinambungan; dan (5) pertanggungjawaban hanya bersifat administratif kepada pemerintah, sehingga tidak terbangun keterbukaan dan akuntabilitas publik, akibat pendekatan proyek maka keberhasilan program hanya diukur dengan prosentase bantuan yang berhasil disalurkan dan jumlah sasaran penerima.

Penanggulangan yang dapat mengatasi permasalahan tersebut menurutnya adalah : (1) menemukenali secara terus menerus potensi yang dimiliki oleh masyarakat sebagai modal dasar dalam pembangunan; (2)

mendorong tumbuhnya rasa percaya diri masyarakat akan kemampuannya; (3) melakukan penyadaran kepada masyarakat untuk dapat keluar dari kemiskinan; (4) memberikan pemahaman bahwa masalah penanggulangan kemiskinan merupakan tugas dan tanggungjawab pemerintah dan masyarakat; (5) menciptakan lapangan kerja dan peluang berusaha untuk menguatkan ekonomi masyarakat; dan (6) penguatan organisasi/kelompok masyarakat yang ada untuk mendayagunakan potensi yang dimiliki.

Program-program seperti tersebut di atas, pada hakekatnya dilaksanakan oleh pemerintah untuk mengembangkan ekonomi masyarakat. Pengembangan tersebut merupakan salah satu upaya yang ditempuh untuk memberdayakan ekonomi masyarakat sehingga pada akhirnya masyarakat mandiri dan keberlangsungan ekonominya dapat terjamin. Pada kenyataannya berbagai program yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta seringkali sifatnya sesaat, program tersebut tidak mampu mendorong terciptanya kesinambungan program. Penelitian Mardi Y (2000) menjelaskan bahwa kegagalan pemberdayaan ekonomi masyarakat yang ada selama ini disebabkan oleh beberapa hal diantaranya : (1) belum ada kesepahaman mengenai konsep pemberdayaan; (2) koordinasi antar lembaga maupun dalam lembaga itu sendiri sering tumpang tindih; (3) aspek pemberdayaan yang cukup fundamental yaitu aspek penguasaan faktor-faktor produksi lahan (lahan pertanian, pertambangan, perikanan dan kehutanan) sering tidak disentuh, padahal aspek ini penting untuk penguatan ekonomi rakyat yaitu penguatan kepemilikan (spesifikasi hak) atas faktor-faktor produksi; (4)

sering terjadi distorsi konsep dan implementasi serta kebijakan; (5) belum ada usaha sistematis dan rencana strategis untuk pengembangan sumberdaya manusia yang merupakan unsur paling fundamental dalam penguatan ekonomi rakyat; dan (6) ada anggapan bahwa permasalahan mendasar masyarakat tidak berdaya adalah permasalahan modal, oleh sebab itu setiap program pemberdayaan selalu ada komponen bantuan modal bergulir, padahal anggapan itu tidak selalu benar, akibatnya banyak program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat yang hasilnya tidak menyentuh permasalahan pokoknya.

Penelitian dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat pada kawasan TN (tataran konsep) juga telah banyak dihasilkan yaitu : Husaini dkk. (2002), di TN. Kerinci Seblat (wilayah Kabupaten Bengkulu Utara) mengembangkan konsep *ecodevelopment* yaitu pembangunan yang dilaksanakan bersama-sama dengan pelestarian lingkungan ; Zubayir (2005) pada TN yang sama tetapi berbeda kabupaten yaitu Kabupaten Musi Rawas, mengembangkan konsep *social forestry* yang merupakan pendayagunaan lahan secara permanen yaitu pemanfaatan lahan secara optimal dengan cara mengkombinasikan tanaman tahunan dengan tanaman pangan atau hortikultura bersama-sama ataupun dengan daur yang berbeda pada satu satuan luas lahan sesuai dengan kondisi agroklimat dan sosial budaya masyarakat setempat ; Nurfatriani dan Puspitojati (2002) di Kabupaten Kediri (Jawa Timur), Banjarnegara (Jawa Tengah) dan Sukabumi (Jawa Barat) mengembangkan pola hutan rakyat *agroforestry* yang dilaksanakan untuk

meningkatkan nilai tambah dalam pengembangan ekonomi masyarakat apabila dibanding dengan hutan rakyat murni.

Implementasi pola yang terakhir telah mampu memberdayakan ekonomi masyarakat dari segi peningkatan pendapatan. Berdasarkan hasil penelitian Nurfatriani dan Puspitojati (2002) tersebut ternyata pola ini telah mampu meningkatkan pendapatan petani per tahun berturut-turut adalah Rp4.966.307, Rp2.906.608, dan Rp3.517.618.

Sebenarnya untuk meningkatkan keberlanjutan pengembangan ekonomi masyarakat pada suatu wilayah, hal penting yang harus dipikirkan selain menghasilkan pola adalah bagaimana mendorong animo masyarakat dalam menanam atau mengembangkan program dalam pola tersebut, perlu adanya jaminan pasar dengan harga yang wajar (sesuai), pengaturan tata niaga hasil hutan rakyat serta pembentukan kelompok tani. Dalam hal ini peranan pemerintah (Departemen Kehutanan) sangat diharapkan, sehingga ada regulasi yang mengatur sistem pengelolaan yang ada dengan tetap menjadikan masyarakat sebagai pelaku pembangunan (Efendi dan Wahyuni, 2002).

Pada dasarnya pola usahatani *agroforestry* merupakan salah satu pola yang sangat efektif dalam mengembangkan ekonomi masyarakat terutama yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan, karena pola tersebut dapat menjawab beberapa permasalahan yang sering menjadi hambatan dalam pengembangan ekonomi masyarakat diantaranya : (1) produktivitas dan konservasi tanah yang rendah; (2) tidak terciptanya

pendapatan petani secara berkesinambungan akibat faktor penambahan modal bagi petani; dan (3) belum adanya lembaga keuangan dan kemitraan dengan usahawan dapat menjaga jaminan pasar dan penerapan teknologi yang baik (Melati dkk, 2004). Namun demikian ada kendala yang dihadapi dalam penerapannya yaitu diperlukan biaya yang cukup besar untuk merancang pola usaha *agroforestry* yang berkelanjutan. Dalam hal ini perlu suatu lembaga keuangan yang dapat memberi modal bagi petani dengan bunga pinjaman yang rendah; diperlukannya kemitraan untuk menjamin hasil usaha *agroforestry*; diperlukannya motivasi dan semangat yang tinggi dari pihak masyarakat (petani) atau pihak yang terkait; dan diperlukannya bimbingan yang intensif dari penyuluh.

Sejalan dengan hal tersebut, Widada (2004) yang melakukan penelitian di TN. Gunung Halimun juga merekomendasikan pengembangan *agroforestry* dengan pendekatan *social forestry* dalam mengembangkan ekonomi masyarakat di daerah penyangga TN tersebut. Namun sebelum mengembangkan pola tersebut terlebih dahulu dikembangkan dukungan masyarakat lokal dengan mengetahui kondisi potensi biofisik desa-desa yang ada. Dengan demikian perwujudan pemanfaatan lahan secara optimal, dengan mempertimbangkan aspek ekonomi, ekologi, sosial dan budaya dapat tercapai.

Penelitian Djajono (2005) menjelaskan bahwa beberapa program yang dilaksanakan dalam upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat di bidang kehutanan dalam menanggulangi kemiskinan diantaranya : (1)

Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) yang dilaksanakan di wilayah Hutan Produksi (HP) di Jawa oleh Perum Perhutani, (2) Pembangunan Hutan Kemasyarakatan; (3) Pengembangan aneka usaha kehutanan oleh masyarakat; (4) Pembangunan Hutan Rakyat; (5) Pemberdayaan masyarakat sekitar HP; dan (6) Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) disekitar wilayah Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) dari hutan alam atau hutan tanaman, ternyata juga belum mampu menanggulangi kemiskinan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan karena masih belum secara komprehensif mempertimbangkan aspek kemiskinan yang ada pada masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan. Penyebab lainnya adalah karena masih minimnya data dan informasi kemiskinan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan.

Mencermati berbagai hasil penelitian di atas, dapat digiring sebuah kesimpulan bahwa dalam mengembangkan ekonomi masyarakat maka hal yang terpenting adalah bagaimana mengedepankan partisipasi masyarakat dalam pengembangannya melalui pengetahuan kondisi biofisik masyarakat, kebutuhan serta karakteristiknya. Dengan mengedepankan partisipasi tersebut, maka diharapkan tercipta kemandirian masyarakat melalui penguatannya secara keseluruhan sesuai dengan defenisi pemberdayaan ekonomi masyarakat. Peningkatan partisipasi masyarakat yang dimulai dari proses perumusan dan implementasinya merupakan hal yang sangat esensial dalam menjamin keberlanjutan pemberdayaan yang dilakukan.

Di samping itu, pendekatan pembangunan yang dilaksanakan juga hendaknya diformulasikan dengan pendekatan pengembangan ekonomi berbasis komunitas. Hal ini dimaksudkan supaya pembangunan yang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik komunitas. Alam S (2005) yang melaksanakan penelitian pada komunitas perikanan, memformulasikan pengembangan ekonomi berbasis komunitas yaitu : **pertama**, mengidentifikasi *resources*, organisasi dan norma yang perlu ditambahkan kedalam komunitas; **kedua**, persiapan sosial yang terdiri dari kegiatan : a) penyadaran, yang bertujuan mengembangkan dan membentuk nilai-nilai baru hingga anggota komunitas siap untuk melakukan aksi kolektif; b) pengorganisasian yaitu mentransmisikan nilai-nilai kedalam berbagai bentuk organisasi sebagai wadah bagi anggota komunitas untuk berinteraksi dan memecahkan masalah yang mereka hadapi secara bersama-sama. Jenis dan bentuk organisasi disesuaikan dengan kebutuhan dan aspirasi serta dilaksanakan oleh anggota komunitas sendiri; **ketiga**, penghantaran sumberdaya. Penekanan dalam upaya ini pada penyempurnaan sistem penghantaran dan mekanisme penerimaan yaitu penciptaan akuntabilitas, transparansi, *participatory* dan *rule of law* (penegakan hukum).

Sementara Rahmawaty (2004) menjelaskan bahwa dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat upaya yang perlu dilakukan meliputi pemberian bantuan modal yang dapat digulirkan (*revolving fund*) agar masyarakat dapat memperoleh segala kebutuhan input/modal seperti benih (benur, anak siput, bibit rumput laut), peningkatan ketrampilan dalam

budidaya yang diinginkan oleh masyarakat sesuai dengan tuntutan pasar, peningkatan ketrampilan pengolahan hasil, pembentukan dan pembinaan kelompok-kelompok usaha bersama sebagai embrio pembentukan koperasi masyarakat pesisir. Selain itu juga pihak pemerintah dapat membangun sarana dan prasarana penunjang seperti lembaga keuangan yang khusus untuk bantuan permodalan bagi masyarakat pesisir, kelembagaan penyuluhan di wilayah pesisir, pembinaan penataan ruang untuk budidaya laut dan mendorong serta memfasilitasi adanya program kemitraan yang saling menguntungkan antara pihak masyarakat dengan pemilik modal dan teknologi. Penelitian ini juga sejalan dengan apa yang dihasilkan oleh Kuswanda dkk. (2006) di Taman Nasional Bukit Tigapuluh (Propinsi Riau) bahwa salah satu aspek pemberdayaan lembaga masyarakat lokal untuk meningkatkan perekonomiannya dapat dilakukan dengan pemberian bantuan modal usaha.

B. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

1. Pemberdayaan Masyarakat

Komponen penting dalam pembangkitan kemandirian dan proses pemberdayaan masyarakat adalah partisipasi (Craig dan Mayo, 1995 *dalam* Hikmat, 2004). McArdle (1989) *dalam* Hikmat (2004) mengatakan bahwa hal terpenting dalam pemberdayaan adalah partisipasi aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan. Hidayati (1999) *dalam* Khazali dkk. (2002) menyatakan salah satu langkah yang dapat dilakukan agar masyarakat dapat berpartisipasi adalah melalui pemberdayaan masyarakat. Salman

(2005) mengemukakan bahwa partisipasi sebagai tuntutan bagi keberhasilan pembangunan dan partisipasi sebagai alat pemberdayaan.

Memperhatikan hal tersebut, maka antara partisipasi dan pemberdayaan sangat erat kaitannya untuk mendukung keberhasilan suatu pembangunan. Hikmat (2004) mengemukakan bahwa kegiatan pemberdayaan masyarakat diarahkan pada upaya untuk mendorong dan memobilisasi sumber-sumber sosial sehingga masyarakat dapat menyatakan kebutuhannya, menyampaikan pendapatnya, serta memiliki kemampuan untuk menggali dan memanfaatkan sumber lokal yang tersedia. Dengan demikian, masyarakat dapat terlibat aktif dalam penanganan masalah mulai dari identifikasi masalah sampai menikmati hasilnya.

Pada awalnya konsep pemberdayaan lahir sebagai antitesis terhadap model pembangunan dan model industrialisasi yang kurang memihak pada rakyat mayoritas. Konsep ini dibangun dari kerangka logis sebagai berikut : (1) bahwa proses pemusatan kekuasaan terbangun dari pemusatan penguasaan faktor produksi; (2) pemusatan kekuasaan faktor produksi akan melahirkan masyarakat pekerja dan masyarakat yang pengusaha pinggiran; (3) kekuasaan akan membangun bangunan atas atau sistem pengetahuan, sistem politik, sistem hukum, dan ideologi yang manipulatif untuk memperkuat dan legitimasi; dan (4) kooptasi sistem pengetahuan, sistem hukum, sistem politik, dan ideologi, secara sistematis akan menciptakan dua kelompok masyarakat, yaitu masyarakat berdaya dan masyarakat tunadaya (Priyono dan Pranaka, 1996). Akhirnya yang terjadi

adalah dikotomi, yaitu masyarakat yang berkuasa dan manusia yang dikuasai. Untuk membebaskan situasi menguasai dan dikuasai, maka harus dilakukan pembebasan melalui proses pemberdayaan bagi yang dikuasai (*empowerment of the powerless*).

Ada beberapa teori yang berhubungan dengan pemberdayaan masyarakat, sebagaimana yang disampaikan dalam Salman (2005) *Pertama*, yang dikemukakan oleh Friedmann (1992), ada tiga hal yang berkenaan dengan konsep pemberdayaan masyarakat, yaitu : (1) diharuskannya pengakuan dan penguatan terhadap komunitas (*civil society*) sebagai sistem ketiga dalam pembangunan; (2) diharuskannya penyesuaian kelembagaan pada pemerintah dan swasta untuk mendukung komunitas sebagai pelaku pembangunan; (3) diharuskannya peningkatan kapabilitas rumah tangga untuk bisa mengakses sumberdaya/fasilitas dalam memenuhi kebutuhan dan memecahkan masalahnya.

Kedua, Mengacu pada Sen (2001) dengan fokus pendekatan pada "*development as freedom*", terdapat tiga jenis pelemahan kemampuan yang bisa ditemukan. *Pertama*, pelemahan daya sosial, meliputi pelemahan akses pada basis produksi rumah tangga. *Kedua*, pelemahan daya politik, meliputi pelemahan akses individu pada pengambilan keputusan politik. *Ketiga*, pelemahan daya psikologis.

Ketiga, seperti yang diungkapkan oleh Narayan (2002) mendefinisikan pemberdayaan sebagai proses peningkatan kemampuan (pengetahuan, sikap, keterampilan; perubahan kesadaran, daya organisir

diri) dan perluasan asset (individual dan kolektif) dari rumah tangga miskin/lemah daya agar dapat mempengaruhi, bernegosiasi dan menuntut pertanggungjawaban terhadap lembaga yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Dari tiga teori tersebut, selanjutnya Salman (2005) mendefinisikan pemberdayaan masyarakat sebagai "proses penguatan daya kemampuan pada diri komunitas, mencakup daya sosial, daya politik dan daya individual, melalui peningkatan kesadaran kritis dan kemampuan pengorganisasian diri, disertai perubahan kelembagaan pemerintah dan pasar yang mempengaruhi eksistensi komunitas bersangkutan". Dari definisi ini ada dua pilar yang perlu diperhatikan dalam pemberdayaan komunitas : (1) perubahan pada diri komunitas itu sendiri; (2) perubahan pada kelembagaan yang mempengaruhi eksistensi komunitas tersebut.

Berbagai konsep pemberdayaan muncul dari para ahli, namun pada prinsipnya pemberdayaan dimaksudkan sebagai penguatan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi masa depannya, penguatan masyarakat untuk dapat memperoleh faktor-faktor produksi, dan penguatan masyarakat untuk dapat menentukan pilihan masa depannya.

2. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

Penggiringan dari pandangan mengenai konsep pemberdayaan masyarakat sebagaimana tersebut di atas, kemudian dapat didefinisikan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Sumodiningrat (1999) menjelaskan

bahwa sasaran kebijakan dan program pemberdayaan masyarakat adalah pemberdayaan ekonomi masyarakat dan khususnya masyarakat berpendapatan rendah terutama yang tinggal di perdesaan, dengan sasaran pokok yaitu : (1) meningkatnya pendapatan masyarakat di tingkat bawah dan menurunnya jumlah penduduk yang terdapat di bawah garis kemiskinan; (2) berkembangnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kegiatan sosial ekonomi produktif masyarakat di daerah perdesaan; dan (3) berkembangnya kemampuan masyarakat dan meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat, baik aparat maupun warga.

Konsep pemberdayaan ekonomi masyarakat (Kartasasmita, 1996 dan Sumodiningrat, 1998 *dalam* Cornelis dan Miar, 2003) adalah :

1. Usaha untuk menjadikan ekonomi yang kuat, besar, modern, dan berdaya saing tinggi dalam mekanisme pasar yang benar. Kendala yang dihadapi adalah kendala struktural, karena itu harus dilakukan perubahan struktural;
2. Perubahan struktural dimaksud adalah perubahan dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern, dari ekonomi lemah ke ekonomi kuat, dari ekonomi subsisten ke ekonomi pasar, dari ketergantungan ke kemandirian. Langkah-langkah proses perubahan struktur, meliputi : (a) pengalokasian sumber pemberdayaan sumberdaya; (b) penguatan kelembagaan; (c) penguasaan teknologi; dan (d) pemberdayaan sumberdaya manusia;

4. Pemberdayaan ekonomi masyarakat harus mampu menjamin adanya kerjasama dan kemitraan yang erat antara yang telah maju dengan yang masih lemah. Dalam hal ini pemberdayaan ekonomi tidak cukup hanya dengan peningkatan produktivitas, memberikan kesempatan berusaha yang sama, dan hanya memberikan suntikan modal sebagai stumulan;
5. Kebijakan dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat adalah: (a) pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi (khususnya modal); (b) memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat, agar pelaku ekonomi rakyat bukan sekadar *price taker*; (c) pelayanan pendidikan dan kesehatan; (d) penguatan industri kecil; (e) mendorong munculnya wirausaha baru; dan (f) pemerataan spasial;
6. Kegiatan pemberdayaan ekonomi masyarakat mencakup: (a) peningkatan akses bantuan modal usaha; (b) peningkatan akses pengembangan SDM; dan (c) peningkatan akses ke sarana dan prasarana yang mendukung langsung sosial ekonomi masyarakat lokal.

Sementara Mardi Y (2000) mengatakan bahwa pemberdayaan ekonomi masyarakat adalah penguatan pemilikan faktor-faktor produksi, penguatan penguasaan distribusi dan pemasaran, penguatan masyarakat untuk mendapatkan gaji/upah yang memadai, dan penguatan masyarakat untuk memperoleh informasi, pengetahuan dan ketrampilan, yang harus dilakukan secara multi aspek, baik dari aspek masyarakatnya sendiri, maupun aspek kebijakannya. Karena persoalan atau isu strategis

perekonomian masyarakat bersifat lokal spesifik dan problem spesifik, maka konsep dan operasional pemberdayaan ekonomi masyarakat tidak dapat diformulasikan secara generik. Usaha memformulasikan konsep, pendekatan, dan bentuk operasional pemberdayaan ekonomi masyarakat secara generik memang penting, tetapi yang jauh lebih penting, adalah pemahaman bersama secara jernih terhadap karakteristik permasalahan ketidakberdayaan masyarakat di bidang ekonomi. Sebab dengan pemahaman yang jernih mengenai hal ini, akan lebih produktif dalam memformulasikan konsep, pendekatan, dan bentuk operasional pemberdayaan ekonomi masyarakat yang sesuai dengan karakteristik permasalahan lokal.

Menurutnya, salah satu masalah yang dihadapi oleh masyarakat lemah adalah dalam hal akses untuk memperoleh modal. Dalam pasar uang, masyarakat pedesaan baik yang petani, buruh, pengusaha mikro, pengusaha kecil, dan pengusaha menengah, terus didorong untuk meningkatkan tabungan. Tetapi ketika mereka membutuhkan modal, mereka diperlakukan diskriminatif oleh lembaga keuangan. Sehingga yang terjadi adalah aliran modal dari masyarakat lemah ke masyarakat yang kuat.

Masalah ini sebenarnya dapat diatasi dengan adanya penguatan kelembagaan masyarakat serta kelembagaan pemerintah (Bappenas, 1993; Cornelis dan Miar, 2003). Menurut Cornelis dan Miar (2003) selama ini telah berkembang kelembagaan masyarakat yaitu : (1) Lembaga Masyarakat Desa, yang berperan untuk meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam

pembangunan; (2) Kelembagaan Pasar, diperlukan untuk menunjang bagi peningkatan pemasaran dan pembangunan serta peningkatan kualitas produk; (3) Kelembagaan Pendidikan, Pelatihan dan Penyuluhan, untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat dalam dunia usaha terutama bidang pertanian sehingga mendorong terciptanya pola kemitraan antara masyarakat dengan dunia usaha; dan (4) Kelembagaan Permodalan, untuk mendorong aliran modal masuk ke masyarakat.

C. Indikator Keberdayaan Ekonomi Masyarakat

Untuk melihat tingkat keberdayaan ekonomi suatu masyarakat maka diperlukan suatu indikator. Indikator tadi tinggal dibandingkan antara kriteria secara normatif dengan realita di lapangan. Menurut Sumaryadi (2005; 153) pada level individu pemberdayaan dapat diukur melalui: (1) bagaimana semangat yang diungkapkan oleh masyarakat; (2) adanya keinginan individu untuk mempelajari hal-hal yang baru; (3) adanya keterbukaan masyarakat terhadap usulan dan konsep baru; (4) derajat pengambilan resiko yang dilakukan oleh masing-masing individu; (5) jumlah usulan dan perbaikan yang direkomendasikan; (6) tingkat kerjasama antar individu; dan (7) derajat ketidaktergantungan yang diperlihatkan oleh setiap orang.

Indikator yang ditetapkan menurut Suhendra (2006; 86) adalah: (1) masyarakat mempunyai kemampuan menyiapkan dan menggunakan pranata dan sumber-sumber yang ada di masyarakat; (2) dapat berjalannya sistem perencanaan *bottom-up*; (3) adanya kemampuan masyarakat dan adanya aktivitas ekonomi; (4) adanya kemampuan menyiapkan hari depan

keluarga; dan (5) adanya kemampuan menyampaikan pendapat dan aspirasi tanpa adanya tekanan.

Hidayati (1999) *dalam* Khazali dkk. (2002) menyebutkan lima indikator, yaitu: (1) meningkatnya kesejahteraan masyarakat, dengan tujuan utama adalah memberikan alternatif usaha yang secara ekonomi menguntungkan dan secara ekologi ramah terhadap lingkungan; (2) terbukanya akses masyarakat terhadap informasi, terhadap harga dan pasar, akses terhadap pengawasan, penegakan dan perlindungan hukum serta akses terhadap sarana dan prasarana pendukung lainnya; (3) tumbuh dan meningkatnya kesadaran masyarakat akan arti dan nilai sumberdaya, (4) tumbuh dan meningkatnya partisipasi masyarakat dalam menjaga, mengelola dan melestarikan sumberdaya; dan (5) tumbuh dan meningkatnya kemampuan masyarakat dalam mengelola dan melestarikan sumberdaya.

Sementara Sumodiningrat (1999) mengatakan bahwa masyarakat dengan keberdayaan yang tinggi adalah masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental, terdidik dan kuat. Di samping itu, nilai-nilai intrinsik yang dipertahankan juga menjadi sumber keberdayaan seperti kekeluargaan, kegotongroyongan, serta (dalam hubungannya dengan kondisi masyarakat Indonesia) adalah kebhinnekaan.

Ndraha (2000) menjelaskan bahwa tolok ukur keberhasilan pemberdayaan ekonomi masyarakat dapat dilihat dari beberapa indikator, yaitu : (1) perbaikan dan peningkatan kondisi dan taraf hidup masyarakat desa telah berhasil, (2) termotivasinya masyarakat desa untuk berpartisipasi

dalam pembangunan desanya sendiri, (3) tumbuhnya kemampuan masyarakat desa untuk berkembang secara mandiri.

Sementara Departemen Pertanian (2006) menjelaskan indikator keberhasilan pemberdayaan dilihat dari tiga hal yaitu : (1) keberhasilan dari segi “*output*” melalui terlaksananya fasilitasi penguatan kapasitas dan kemampuan sumberdaya manusia yang dapat ditempuh melalui pelatihan dan magang serta tersalurnya bantuan dana penguatan modal usaha untuk pengadaan sarana dan prasarana serta modal kerja; (2) keberhasilan dari segi “*outcome*” melalui meningkatnya kemampuan dan kapasitas sumberdaya manusia dan kelembagaan usaha, terjadinya peningkatan produktivitas, diversifikasi usaha, nilai tambah produk, mutu dan daya saing, meningkatnya kemandirian dan jaringan kerjasama kelembagaan, meningkatnya pengetahuan dan ketrampilan masyarakat dan meningkatnya akses pasar produk-produk yang dihasilkan oleh masyarakat; dan (3) keberhasilan dari segi “*benefit dan impact*” melalui terjadinya peningkatan pendapatan masyarakat, terjadinya pemupukan modal usaha serta terjadinya perkembangan usaha di pedesaan.

Dari keseluruhan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa indikator dari keberdayaan masyarakat dan keberdayaan ekonomi masyarakat adalah adanya keterbukaan dan kemandirian dari masyarakat sehingga dapat dengan mudah beradaptasi dengan perubahan yang terjadi di sekitarnya dan tidak terlalu tergantung pada pihak luar sehingga adanya kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan dan apa yang

seharusnya dilakukan. Menyimpulkan kembali apa yang dikemukakan oleh Mardi Y (2000), bahwa pemberdayaan ekonomi masyarakat dapat dilihat dari empat hal yaitu penguatan pemilikan faktor-faktor produksi, penguatan kelembagaan, penguatan pendapatan serta penguatan masyarakat akan pengetahuan, informasi dan keterampilan.

Pemberdayaan yang dilakukan secara terus menerus akan meningkatkan partisipasi masyarakat melalui pembelajaran. Groot dan Zanen (1989) *dalam* Khazali dkk. (2002) menyebutkan bahwa peningkatan partisipasi masyarakat membutuhkan pendekatan pembelajaran dengan memberikan bentuk pada sebuah program yang dirancang fleksibel dan memiliki komitmen jangka panjang.

D. Partisipasi Masyarakat

Secara sederhana, konsep partisipasi terkait dengan keterlibatan satu pihak dalam kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain. Partisipasi diartikan sebagai bentuk keterlibatan masyarakat dalam pembangunan mulai dari penjajagan, perencanaan, implementasi, pemantauan, evaluasi dan distribusi keuntungan (Natapracha dan Stephens (1990) *dalam* Desmond (1996), Sardjono dkk (1997)) yang kembali diungkapkan oleh Agung S (2004). Pendapat ini didukung oleh David Case (1990) yang dikemukakan oleh Messerschmidt (1995) *dalam* Agung S (2004) dengan menambahkan bahwa pelibatan tersebut juga oleh pihak luar. Demikian juga Salman (2005) mengatakan bahwa dalam konteks pembangunan, partisipasi masyarakat

selalu terkait dengan keterlibatan masyarakat dalam program/proyek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah/negara.

Berbeda halnya dengan Craig dan Mayo (1995) serta Ndraha (1989) mengatakan bahwa partisipasi masyarakat merupakan sarana percepatan proses pembangunan dan merupakan jaminan pembangunan berkelanjutan. Ndraha (1989) lebih lanjut mengatakan bahwa partisipasi dapat berfungsi sebagai masukan dan keluaran. Sebagai masukan, partisipasi masyarakat dapat berfungsi dalam enam fase proses pembangunan, yaitu fase penerimaan informasi, fase pemberian tanggapan terhadap informasi, fase perencanaan pembangunan, fase pelaksanaan pembangunan, fase penerimaan kembali hasil pembangunan, dan fase penilaian pembangunan. Hal ini akan menumbuhkan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri. Sebagai keluaran, partisipasi dapat digerakkan atau dibangun. Di sini partisipasi berfungsi sebagai keluaran proses stimulasi atau motivasi melalui berbagai upaya, seperti Inpres Bantuan Desa, Lomba Desa, LKMD, KUD, dan lain sebagainya.

Davids dan Newstrom (1988) *dalam* Salman (2005) mengatakan bahwa esensi dari partisipasi mengandung tiga hal yakni : (1) keterlibatan, yang berarti adanya keterlibatan mental dan emosional dibanding hanya aktivitas fisik, sehingga dengan itu makna partisipasi secara sukarela jelas berbeda dari mobilisasi; (2) kontribusi, berarti mendorong orang untuk mendukung/menyumbang kepada situasi tertentu, sehingga berbeda dengan

sikap memberi sesuatu; dan (3) tanggung jawab, berarti mendorong orang untuk ikut bertanggungjawab dalam suatu kegiatan.

Pendapat ini sejalan dengan Agung S (2004) yang mengatakan bahwa keterlibatan masyarakat tidak hanya menumbuhkan kemandirian tetapi harus disertai dengan pembagian tanggungjawab yang tumbuh bilamana setiap pihak yang terlibat juga memberikan kontribusinya secara setara. Alternatif kesetaraan ini menurut Himmelman (2004) *dalam* Agung S (2004) terbagi atas empat bentuk yaitu : (1) jaringan kerja, berupa pertukaran informasi yang saling menguntungkan dan direfleksikan dari kepercayaan dan kesepakatan antar pihak seperti dalam bentuk forum, aliansi, kelompok kerja dan lain-lain; (2) koordinasi, selain pertukaran informasi juga ada perubahan aktivitas yang lebih mensyaratkan keterlibatan aktif masyarakat secara organisasi; (3) kerjasama, selain pertukaran informasi dan perubahan aktivitas juga ada pengkontribusi sumberdaya; (4) kolaborasi, yang mencakup adanya peningkatan kapasitas pihak lainnya guna keuntungan bersama untuk mencapai tujuan.

Walaupun pemahaman partisipasi di atas sudah cukup jelas, namun menarik apa yang disampaikan oleh Meister (1984) *dalam* Agung S (2004) bahwa partisipasi tersebut ada yang terbentuk dengan sendirinya, ada yang sifatnya sukarela dan ada juga provokasi. Maksud provokasi disini adalah bahwa partisipasi diorganisir oleh otoritas eksternal pada suatu kelompok atau bukan dari inisiatif masyarakat sendiri, sehingga dapat dikatakan

kelompok yang berpartisipasi tersebut berada di bawah kendali otoritas eksternal dimaksud.

Sementara IIED (1984) *dalam* Desmond (1996) yang kembali ditulis oleh Agung S (2004) mengatakan bahwa ada tujuh tipe-tipe partisipasi masyarakat diantaranya : (1) partisipasi pasif, masyarakat berperan serta dengan melalui pemberitahuan/arahan dari satu sisi (penyelenggara proyek/program/kegiatan antara lain pemerintah atau perusahaan); (2) partisipasi dalam pemberian informasi, masyarakat berperan serta dengan sekedar menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan kepada masyarakat sehubungan dengan suatu kegiatan; (3) partisipasi dengan konsultasi, masyarakat berperan serta dengan cara memberikan saran-saran/pandangan atas permasalahan yang sedang dihadapi dalam rangka suatu kegiatan; (4) partisipasi untuk insentif materi, masyarakat berpartisipasi dengan pemberian kompensasi atas jasa yang diberikan atas suatu kebutuhan; (5) partisipasi secara fungsional, masyarakat berperan serta dengan membentuk kelompok-kelompok kecil guna memenuhi tujuan kegiatan; (6) partisipasi interaktif, masyarakat berperan serta dalam analisa bersama pelaksana kegiatan melalui upaya memfungsikan peran kelembagaan yang sudah ada di masyarakat; (7) mobilisasi secara mandiri, masyarakat berperan serta dalam suatu kegiatan berdasarkan inisiatif sendiri tanpa tergantung dengan pihak luar.

Memperhatikan keseluruhan hal tersebut di atas, maka partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan, keterlibatan dan kebersamaan anggota masyarakat dalam suatu kegiatan tertentu. Keterlibatan tersebut

dimulai dari gagasan perumusan kebijaksanaan hingga pelaksanaan program. Ketidakadaan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat mengakibatkan hasil yang dicapai kurang optimal.

Cohen dan Uphoff (1977) dalam Salman (2005) mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan dimulai dari perencanaan, implementasi, pemanfaatan hasil hingga evaluasi pembangunan. Partisipasi pada tahap perencanaan, mengajak masyarakat untuk mendefinisikan apa kebutuhan/masalah mereka, mendiskusikan bagaimana cara yang tepat untuk memecahkan masalah/memenuhi kebutuhan tersebut, memikirkan bagaimana proses penyelesaian masalah/pemenuhan kebutuhan tersebut dilakukan serta merundingkan bagaimana keberhasilan penyelesaian masalah/pemenuhan kebutuhan tersebut dinilai keberhasilannya. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan ini akan melahirkan *sense of identification* (kemampuan identifikasi).

Partisipasi masyarakat pada tahap implementasi, melibatkan masyarakat kedalam proses pelaksanaan program/proyek pembangunan. Masyarakat ikut menyumbangkan tenaga, pikiran, dan materi selama kegiatan pembangunan dijalankan. Masyarakat dilibatkan sesuai dengan tingkat kemampuannya dan berbasis pada kesukarelaan, bukan mobilisasi atau paksaan. Di samping itu masyarakat juga berpartisipasi untuk mengawasi sejauhmana pelaksanaan pembangunan, memberikan kritik, dan melakukan kontrol selama implementasi pembangunan berlangsung,

khususnya dalam konsistensi implementasi tersebut dengan rencana yang telah dirumuskan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini akan melahirkan rasa kesatuan, rasa kebersamaan, rasa kekeluargaan dan rasa kegotongroyongan yang disebut dengan kepekaan integrasi (*sense of integrity*).

Partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan hasil adalah kemampuan masyarakat menikmati secara adil dan merata hasil pembangunan baik yang dapat diukur secara fisik seperti peningkatan infrastruktur maupun yang sifatnya perubahan pola pikir, pola sikap dan pola tindak. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil harus mampu menyentuh semua lapisan, karena bila yang menikmati pembangunan hanya lapisan atau golongan tertentu, maka akan menimbulkan kecemburuan pada lapisan atau golongan masyarakat lainnya. Partisipasi pada tahap ini akan melahirkan *sense of belonging* (rasa memiliki) akan hasil-hasil pembangunan.

Sementara partisipasi pada tahap evaluasi adalah mengikutsertakan masyarakat dalam mengevaluasi keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan. Evaluasi masyarakat akan menjadi bahan pelajaran untuk selanjutnya. Partisipasi pada tahap ini akan melahirkan *sense of responsibility* (rasa bertanggung jawab) yaitu rasa ikut bertanggung jawab terhadap hasil pembangunan.

Upaya yang dilakukan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan bukanlah pekerjaan yang mudah. Berbagai

permasalahan sering ditemui dalam partisipasi tersebut sebagaimana diuraikan oleh Conyers (1981) dalam Salman (2002) yaitu: *Pertama*, dilihat dari masyarakat itu sendiri, dimana selama ini ada persepsi dari masyarakat bahwa upaya perbaikan merupakan tanggungjawab negara, masyarakat tidak perlu campur tangan. Persepsi yang salah ini menjadikan kegotongroyongan, tanggungjawab terhadap komunitas, dan potensi inisiatif kolektif hilang dalam tubuh masyarakat.

Kedua, dilihat dari sisi agen pembangunan sendiri. Berbagai agen pembangunan, termasuk yang berasal dari badan-badan internasional dan organisasi pemerintah, memang sangat lemah dalam memobilisir masyarakat pada tahap awal. Banyak rencana pembangunan yang dilaksanakan kurang memperhitungkan aspek sosial dalam perencanaannya, cenderung menganggap pembangunan berlangsung dalam ruang yang hampa kehidupan, hampa budaya dan hampa aspirasi. *Ketiga*, dilihat dari sisi dunia birokrasi, sering aparat birokrasi cenderung menganggap pembangunan sebagai tanggungjawab sendiri, sebagai haknya sendiri, sehingga suara masyarakat tidak diperhatikan signifikan, protes masyarakat ditanggapi tidak proporsional, bahkan pembangunan sering dijadikan alat untuk melegitimasi sebuah kebijakan yang justru tidak berkenan dikalangan rakyat. Dunia birokrasi sering menjadi kendala tersendiri dari peningkatan partisipasi masyarakat.

Kaitannya dengan pemupukan partisipasi masyarakat pada sebuah TN, memiliki berbagai permasalahan yang sering dihadapi. Permasalahan tersebut biasanya terjadi karena banyaknya konflik laten yang ada pada sebuah kawasan TN. Seperti apa yang dikemukakan oleh Awang S (2003:172-173), bahwa konflik laten tersebut, diantaranya : (1) muncul ketidakpuasan dari masyarakat adat dan masyarakat lokal terhadap kawasan TN yang mencaplok atas hak masyarakat terhadap sumberdaya alam hutan; (2) penetapan tata batas TN tidak memuaskan masyarakat, bahkan dimanapun ada wilayah TN selalu menimbulkan protes yang tidak pernah ditanggapi oleh pihak pemerintah atau TN; (3) penduduk yang sudah lebih dulu berada di dalam dan sekitar TN umumnya tingkat ekonomi keluarganya dapat digolongkan rendah, bahkan kebanyakan masyarakat hidup pada tingkat ekonomi yang sangat subsisten, dan (4) isu serta agenda konservasi kelihatannya terlalu dipaksakan oleh pihak TN, sementara persoalan sosial budaya kurang mendapat perhatian.

E. Kerangka Konseptual

Pembentukan TNBG seluas 108.000 Ha merupakan sebuah pionir yang lahir atas inisiatif masyarakat di tengah laju pembalakan hutan hujan tropis saat ini melalui kolaborasi yang terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Lokal dan Regional dan Lembaga Swadaya Masyarakat (salah satunya Bitra Konsorsium). Pada umumnya masyarakat yang berada di sekitar TN adalah masyarakat marginal sehingga dalam upaya memperoleh

pendapatan dengan terpaksa sering mengeksploitasi sumberdaya alam dari TN bersangkutan. Oleh karena itu untuk menangkal terjadinya eksploitasi terhadap kawasan TN, maka masyarakat yang tinggal di sekitar TN perlu dipikirkan pengembangan ekonominya.

Dalam pengembangan ekonomi masyarakat, maka faktor manusia menjadi prioritas utama yang harus dikendalikan karena kondisi perekonomiannya yang kurang kondusif sehingga menimbulkan kecenderungan masyarakat melakukan kegiatan yang berakibat pada penurunan kualitas kelestarian kawasan hutan. Belum terpenuhinya kebutuhan pokok secara optimal dari kegiatan berkebun, bersawah, berdagang atau buruh juga seringkali menjadi penyebab masyarakat melakukan aktifitas yang merusak kelestarian kawasan hutan. Di samping itu meningkatnya jumlah penduduk dan sempitnya lapangan pekerjaan juga cenderung menyebabkan masyarakat di sekitar kawasan hutan melakukan kegiatan usaha eksploitasi secara berlebihan. Keseluruhan fenomena ini jelas akan mengurangi kelestarian sumberdaya hayati di TNBG.

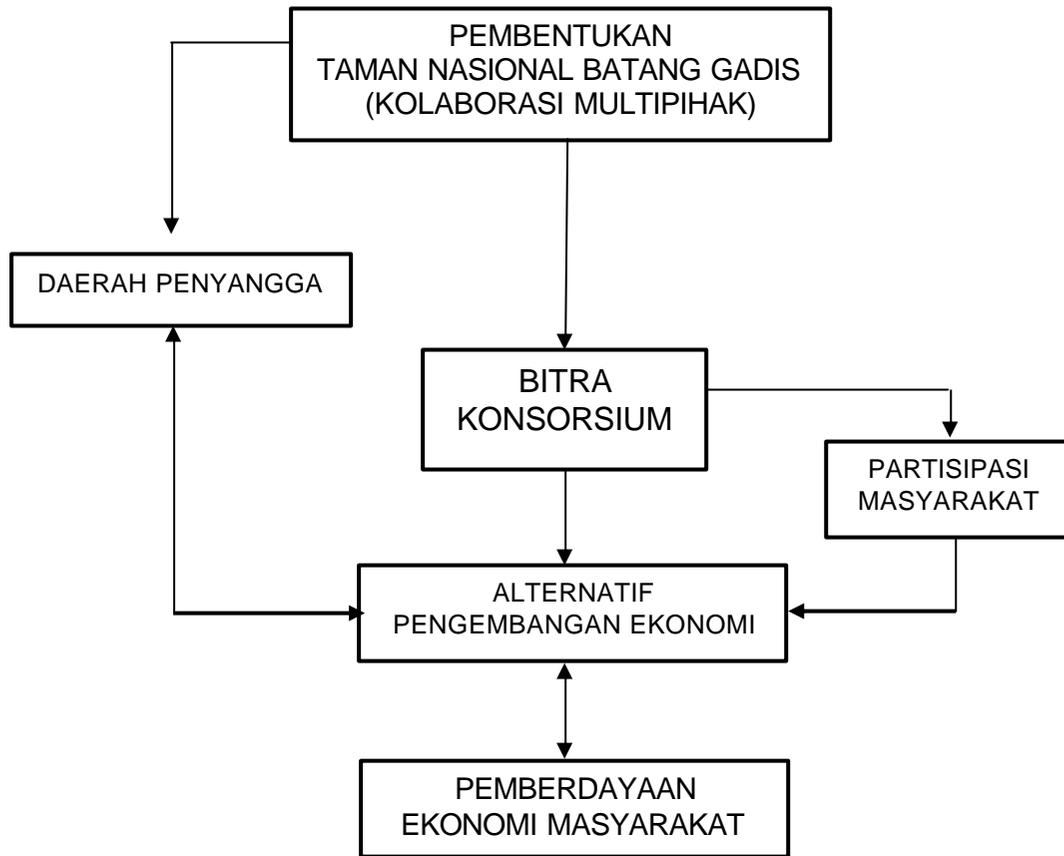
Bitra Konsorsium telah merumuskan alternatif pengembangan ekonomi di TNBG dan telah diimplementasikan pada beberapa desa inti di daerah penyangga TNBG. Namun pada kenyataannya keberhasilan dari pengembangan tersebut belum sepenuhnya berhasil sesuai dengan yang diharapkan.

Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakberhasilan pengembangan ekonomi masyarakat disebabkan belum adanya pemahaman secara menyeluruh mengenai kondisi, kebutuhan dan karakteristik dari masyarakat, masih kurang optimalnya partisipasi masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan hingga evaluasi, sehingga masyarakat menjadi tidak merasa memiliki kegiatan. Dengan demikian keberhasilan pengembangan ekonomi masyarakat pada suatu wilayah dapat dinilai dari bagaimana partisipasi masyarakat serta keberlanjutan pengembangan ekonomi yang dilakukan dengan terciptanya penguatan pemilikan faktor-faktor produksi, penguatan kelembagaan, penguatan pendapatan, dan penguatan masyarakat untuk memperoleh informasi, pengetahuan dan ketrampilan, yang dilakukan secara multi aspek, baik dari aspek masyarakatnya sendiri, maupun aspek kebijakannya.

Sejalan dengan hal itu, bahwa masih adanya kegagalan dalam alternatif pengembangan ekonomi tersebut menjadi menarik untuk diteliti. Fokus penelitian ini mengarah kepada bagaimana mengungkap proses perumusan dan implementasi alternatif pengembangan ekonomi yang dilakukan oleh Bitra Konsorsium, partisipasi masyarakat dalam keseluruhan proses, keberlanjutan alternatif pengembangan ekonomi karena tujuan akhir dari pengembangan yang dilakukan adalah bagaimana alternatif ekonomi tersebut dapat berlanjut dan menciptakan kemandirian masyarakat dalam mengembangkannya. Penelitian ini menjadi penting supaya dalam

mengembangkan alternatif ekonomi pada desa-desa tersebut dan lainnya di masa yang akan datang dapat terumuskan lebih jelas. Pengkajian tersebut didekati dengan menjawab fenomena-fenomena berikut yaitu : **Pertama**, masih lemahnya proses penjangkauan aspirasi masyarakat karena keterbatasan pengetahuan serta akses masyarakat dalam kaitannya dengan kegiatan alternatif ekonomi yang dapat menjamin kelangsungan kehidupannya. **Kedua**, masih terbatasnya informasi sumberdaya dan lingkungan eksternal yang dapat mendukung kegiatan alternatif ekonomi, sehingga belum tercipta peningkatan kemampuan dan penguatan kelembagaan ditingkat masyarakat. **Ketiga**, masih kurang optimalnya partisipasi masyarakat dalam pengembangan ekonomi yang dilakukan.

Dengan menemukenali beberapa fenomena tersebut maka diharapkan alternatif pengembangan ekonomi yang mampu menghasilkan keberdayaan ekonomi masyarakat dengan tetap mengedepankan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraannya. Terciptanya keberdayaan ekonomi masyarakat ini pada akhirnya diharapkan dapat mendukung pengelolaan TNBG yang berkelanjutan dan berkesinambungan dengan tetap memperhatikan fungsi ekologisnya. Untuk lebih jelasnya, kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar berikut :



Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian