
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK: SEBUAH TINJAUAN LITERATUR SISTEMATIS

Arie Wijaya¹, Aris Munandar²

^{1,2}Universitas Taman Siswa, Palembang, Indonesia

Email: myarmie@gmail.com

Abstrak

Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu agenda penting dalam kebijakan publik, khususnya di negara berkembang yang menghadapi persoalan ketimpangan sosial, kemiskinan, dan keterbatasan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Namun, implementasi kebijakan pemberdayaan sering kali menghadapi berbagai tantangan struktural, institusional, dan sosial yang membatasi dampaknya secara berkelanjutan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pemberdayaan masyarakat dalam perspektif kebijakan publik melalui pendekatan *Systematic Literature Review* (SLR). Penelusuran literatur dilakukan terhadap publikasi akademik yang relevan dan terindeks di Google Scholar pada periode 2010-2024, dengan menggunakan kriteria inklusi dan eksklusi yang ditetapkan secara sistematis. Analisis dilakukan melalui sintesis tematik terhadap artikel-artikel yang di *review*. Hasil kajian menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat tidak lagi dipahami sebagai output kebijakan semata, melainkan sebagai outcome kebijakan jangka panjang yang berkaitan dengan transformasi relasi antara negara dan masyarakat. Literatur juga mengidentifikasi pergeseran pendekatan kebijakan dari model *top-down* menuju pendekatan partisipatif dan *collaborative governance*. Keberhasilan kebijakan pemberdayaan ditentukan oleh interaksi antara faktor struktural, institusional, dan sosial, serta oleh sejauh mana kebijakan mampu membuka ruang partisipasi dan deliberasi yang substantif. Penelitian ini memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian kebijakan publik dan menjadi rujukan konseptual bagi perumusan kebijakan pemberdayaan masyarakat yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Kata Kunci: *Pemberdayaan Masyarakat, Kebijakan Publik, Systematic Literature Review, Partisipasi, Collaborative Governance.*

Abstract

Community empowerment has become a central agenda in public policy, particularly in developing countries facing social inequality, poverty, and limited public participation in development processes. Nevertheless, the implementation of empowerment policies often encounters structural, institutional, and social challenges that constrain their long-term impact. This study aims to examine community empowerment from a public policy perspective through a Systematic Literature Review (SLR). The literature search was conducted on relevant academic publications indexed in Google Scholar between 2010 and 2024, applying clearly defined inclusion and exclusion criteria. Data were analyzed using thematic synthesis. The findings indicate that community empowerment is no longer understood merely as a policy output, but rather as a long-term policy outcome reflecting the transformation of state–society relations. The literature also reveals a shift in policy approaches from top-down models toward participatory and collaborative governance frameworks. The effectiveness of empowerment policies is shaped by the interaction of

structural, institutional, and social factors, as well as by the extent to which policies enable substantive participation and deliberation. This study contributes to the theoretical development of public policy studies and provides a conceptual reference for designing more inclusive and sustainable community empowerment policies.

Keywords: *Community Empowerment, Public Policy, Systematic Literature Review, Participation, Collaborative Governance.*

A. PENDAHULUAN

Pemberdayaan masyarakat telah berkembang menjadi salah satu isu sentral dalam kebijakan publik, khususnya di negara-negara berkembang yang dihadapkan pada persoalan ketimpangan sosial, kemiskinan struktural, serta keterbatasan akses masyarakat terhadap sumber daya pembangunan. Dalam kerangka tersebut, peran pemerintah tidak lagi dipahami semata sebagai penyedia layanan publik, tetapi juga sebagai aktor strategis yang bertanggung jawab menciptakan lingkungan kebijakan yang memungkinkan masyarakat meningkatkan kapasitas, kemandirian, dan posisi tawar mereka dalam proses pembangunan (Narayan, 2002; Chambers, 1997). Dengan demikian, pemberdayaan masyarakat menjadi bagian integral dari upaya reformasi kebijakan publik yang berorientasi pada keadilan sosial dan pembangunan berkelanjutan.

Secara konseptual, pemberdayaan masyarakat dipahami sebagai proses peningkatan kemampuan individu dan kelompok untuk mengendalikan pilihan hidup mereka serta mentransformasikan pilihan tersebut ke dalam tindakan dan hasil yang bernilai bagi kesejahteraan kolektif (Zimmerman, 2000). Dalam perspektif kebijakan publik, konsep ini tidak dapat dilepaskan dari bagaimana kebijakan dirancang, diimplementasikan, dan dievaluasi oleh pemerintah. Pemberdayaan masyarakat, oleh karena itu, tidak hanya berkaitan dengan aspek sosial, tetapi juga mencerminkan dimensi politik, administratif, dan institusional yang melekat pada proses kebijakan publik (Howlett & Ramesh, 2003). Pemahaman ini menempatkan pemberdayaan sebagai instrumen kebijakan yang sarat dengan kepentingan, relasi kuasa, dan dinamika antaraktor.

Berbagai kajian empiris menunjukkan bahwa kebijakan pemberdayaan masyarakat kerap menghadapi tantangan serius dalam praktik implementasinya. Tantangan tersebut meliputi rendahnya tingkat partisipasi masyarakat, dominasi pendekatan kebijakan yang bersifat top-down, keterbatasan kapasitas birokrasi, serta lemahnya koordinasi antaraktor kebijakan (Mosse, 2005; Hill & Hupe, 2014). Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan normatif kebijakan pemberdayaan dan realitas implementasi di lapangan. Sebagai respons terhadap keterbatasan tersebut, literatur mutakhir mulai menekankan pentingnya pendekatan partisipatif dan kolaboratif melalui kerangka *collaborative governance* yang melibatkan pemerintah, masyarakat, dan aktor non-negara secara lebih setara (Ansell & Gash, 2008).

Dalam konteks Indonesia, isu pemberdayaan masyarakat semakin memperoleh perhatian seiring dengan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah. Kebijakan ini memberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk merancang dan melaksanakan program pemberdayaan yang sesuai dengan karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya lokal. Namun demikian, berbagai penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan pemberdayaan di tingkat lokal masih menghadapi hambatan struktural dan institusional yang signifikan. Ketergantungan masyarakat terhadap bantuan pemerintah, lemahnya kapasitas kelembagaan lokal, serta terbatasnya ruang partisipasi substantif dalam proses kebijakan menjadi persoalan yang terus berulang (Suharto, 2009; Dwiyanto, 2021). Temuan ini mengindikasikan bahwa desentralisasi belum secara otomatis menghasilkan pemberdayaan masyarakat yang bersifat transformatif.

Meskipun kajian mengenai pemberdayaan masyarakat dan kebijakan publik telah berkembang secara signifikan, sebagian besar penelitian yang ada masih bersifat parsial dan terfragmentasi. Banyak studi berfokus pada evaluasi program atau studi kasus tertentu, sehingga belum memberikan gambaran komprehensif mengenai perkembangan konsep, pendekatan kebijakan, serta faktor-faktor penentu keberhasilan pemberdayaan masyarakat dalam perspektif kebijakan publik secara luas. Akibatnya, pemahaman mengenai bagaimana berbagai model kebijakan pemberdayaan berkembang, berinteraksi, dan menghasilkan dampak yang berbeda masih tersebar dan belum tersintesis secara sistematis. Celah inilah yang menunjukkan perlunya kajian literatur yang mampu mengintegrasikan temuan-temuan penelitian secara lebih komprehensif dan kritis.

Berdasarkan latar belakang dan celah penelitian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk melakukan *Systematic Literature Review* mengenai pemberdayaan masyarakat dalam perspektif kebijakan publik. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk memetakan perkembangan konseptual pemberdayaan masyarakat, mengidentifikasi model dan pendekatan kebijakan yang digunakan dalam praktik pemerintahan, serta menganalisis faktor-faktor struktural, institusional, dan sosial yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat. Melalui sintesis sistematis atas literatur akademik yang relevan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian kebijakan publik serta menjadi rujukan konseptual bagi perumusan kebijakan pemberdayaan masyarakat yang lebih efektif, inklusif, dan berkelanjutan.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat merupakan konsep multidimensional yang berkembang dalam kajian pembangunan, sosiologi, dan kebijakan publik. Zimmerman (2000) mendefinisikan pemberdayaan sebagai proses peningkatan kapasitas individu dan kelompok untuk mengontrol keputusan serta sumber daya yang memengaruhi kehidupan mereka. Konsep ini menekankan bahwa pemberdayaan bukan sekadar hasil akhir, melainkan proses berkelanjutan yang melibatkan aspek psikologis, sosial, dan politik.

Dalam perspektif pembangunan partisipatif, Chambers (1997) menegaskan bahwa pemberdayaan harus berangkat dari realitas dan pengalaman masyarakat, khususnya kelompok marginal. Pembangunan yang mengabaikan suara masyarakat berisiko menciptakan ketergantungan dan mereproduksi ketimpangan sosial. Oleh karena itu, pemberdayaan diposisikan sebagai upaya membalik relasi kuasa agar masyarakat tidak hanya menjadi objek, tetapi juga subjek pembangunan.

2. Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik

Dalam kajian kebijakan publik, pemberdayaan masyarakat dipahami sebagai bagian dari proses kebijakan yang mencakup perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Howlett dan Ramesh (2003) menekankan bahwa kebijakan publik perlu dianalisis tidak hanya berdasarkan output administratif, tetapi juga outcome kebijakan yang mencerminkan perubahan sosial dan institusional. Dalam kerangka ini, pemberdayaan masyarakat dipahami sebagai outcome kebijakan jangka panjang yang berkaitan dengan transformasi relasi antara negara dan warga negara.

Nugroho (2023) menggarisbawahi bahwa kebijakan publik modern menuntut pergeseran peran pemerintah dari aktor dominan menuju fasilitator dan enabler. Pemberdayaan masyarakat dengan demikian tidak sekadar dipandang sebagai program sosial, melainkan sebagai strategi kebijakan yang bertujuan memperkuat kapasitas masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Tanpa perubahan peran tersebut, kebijakan pemberdayaan berpotensi bersifat simbolik dan minim dampak transformatif.

3. Pendekatan Kebijakan dalam Pemberdayaan Masyarakat

Literatur kebijakan publik mengidentifikasi berbagai pendekatan dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat. Pendekatan top-down menempatkan pemerintah sebagai aktor sentral dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Hill dan Hupe (2014) menjelaskan bahwa pendekatan ini relatif efektif dalam koordinasi birokrasi dan mobilisasi sumber daya, terutama pada kebijakan berskala besar. Namun, dominasi negara dalam pendekatan ini sering kali membatasi ruang partisipasi masyarakat dan menghasilkan praktik pemberdayaan yang bersifat formalistik.

Sebaliknya, pendekatan bottom-up menekankan pentingnya keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh tahapan kebijakan. Pendekatan ini dinilai mampu meningkatkan relevansi kebijakan dengan kebutuhan lokal serta memperkuat rasa kepemilikan masyarakat terhadap program pembangunan (Chambers, 1997; Zimmerman, 2000). Meskipun demikian, Dwiyanto (2013) menunjukkan bahwa efektivitas pendekatan bottom-up sangat bergantung pada kapasitas sosial dan kelembagaan masyarakat, yang dalam konteks Indonesia masih menunjukkan ketimpangan antarwilayah.

4. Collaborative Governance sebagai Paradigma Pemberdayaan

Sebagai respons terhadap keterbatasan pendekatan top-down dan bottom-up, paradigma *collaborative governance* berkembang dalam literatur kebijakan publik. Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai tata kelola kebijakan yang melibatkan pemerintah dan aktor non-negara secara kolektif dalam proses pengambilan keputusan. Pendekatan ini memungkinkan terjadinya pertukaran sumber daya, pengetahuan, dan kepentingan antaraktor kebijakan.

Dalam konteks pemberdayaan masyarakat, *collaborative governance* dipandang lebih adaptif terhadap kompleksitas persoalan publik karena membuka ruang partisipasi yang lebih setara dan berkelanjutan. Paradigma ini menempatkan masyarakat tidak hanya sebagai penerima manfaat, tetapi sebagai mitra strategis dalam proses kebijakan. Oleh karena itu, *collaborative governance* sering dipandang sebagai kerangka kebijakan yang potensial untuk mendorong pemberdayaan masyarakat yang lebih transformatif (Nugroho, 2023).

5. Pemberdayaan Masyarakat, Partisipasi, dan Relasi Kuasa

Sejumlah kajian kritis menyoroti bahwa pemberdayaan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari relasi kuasa dalam kebijakan publik. Mosse (2005) menunjukkan bahwa diskursus pemberdayaan kerap digunakan sebagai legitimasi kebijakan tanpa diikuti perubahan substantif dalam struktur kekuasaan. Dalam kondisi tersebut, partisipasi masyarakat berpotensi bersifat simbolik dan tidak menghasilkan perubahan sosial yang berarti.

Dryzek (2002) menekankan pentingnya ruang deliberasi yang setara dan inklusif dalam proses kebijakan publik. Menurutnya, partisipasi hanya akan bermakna apabila masyarakat memiliki kesempatan untuk terlibat dalam proses deliberatif yang bebas dari dominasi aktor tertentu. Dalam konteks Indonesia, Dwiyanto (2013) menunjukkan bahwa keterbatasan ruang deliberasi antara negara dan masyarakat menjadi salah satu faktor yang membatasi efektivitas kebijakan pemberdayaan di tingkat lokal.

Berdasarkan kajian pustaka tersebut, pemberdayaan masyarakat dapat dipahami sebagai konsep multidimensional yang berkaitan erat dengan pendekatan kebijakan, kapasitas institusional, serta relasi kuasa antara negara dan masyarakat. Meskipun berbagai penelitian telah membahas aspek-aspek tersebut secara terpisah, kajian yang mensintesis perkembangan konsep, model kebijakan, dan determinan keberhasilan pemberdayaan masyarakat dalam satu kerangka kebijakan publik masih terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan *Systematic Literature Review* untuk mengintegrasikan dan mengkaji secara kritis

temuan-temuan literatur yang ada, sekaligus memperjelas posisi konseptual pemberdayaan masyarakat dalam studi kebijakan publik

C. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode *Systematic Literature Review* (SLR) untuk mengkaji pemberdayaan masyarakat dalam perspektif kebijakan publik secara komprehensif dan terstruktur. Metode SLR dipilih karena memberikan kerangka kerja yang sistematis dan transparan dalam mengidentifikasi, menilai, serta mensintesis temuan-temuan penelitian terdahulu, sehingga memungkinkan peneliti membangun pemahaman konseptual yang lebih mendalam dan kritis dibandingkan dengan tinjauan literatur naratif konvensional (Tranfield et al., 2003; Snyder, 2019). Melalui pendekatan ini, penelitian tidak hanya berfokus pada pengumpulan literatur yang relevan, tetapi juga pada analisis pola, kecenderungan, dan dinamika perkembangan kajian mengenai kebijakan pemberdayaan masyarakat.

Proses penelusuran literatur dilakukan secara sistematis melalui basis data akademik yang terindeks di Google Scholar, dengan mempertimbangkan publikasi dari jurnal nasional terakreditasi dan jurnal internasional bereputasi. Strategi pencarian literatur menggunakan kombinasi kata kunci dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, antara lain *pemberdayaan masyarakat*, *community empowerment*, *kebijakan publik*, *public policy*, *government policy*, dan *participatory development*. Penelusuran literatur dibatasi pada publikasi yang terbit dalam rentang waktu 2010–2024 untuk menjaga relevansi dan aktualitas kajian. Meskipun demikian, sejumlah literatur klasik yang memiliki pengaruh signifikan dalam pengembangan teori kebijakan publik dan pemberdayaan masyarakat tetap digunakan sebagai rujukan konseptual utama guna memperkuat landasan teoretis penelitian (Howlett & Ramesh, 2003; Chambers, 1997).

Literatur yang diperoleh kemudian diseleksi menggunakan kriteria inklusi dan eksklusi yang telah ditetapkan sejak awal penelitian. Kriteria inklusi meliputi artikel jurnal ilmiah dan buku akademik yang secara eksplisit membahas pemberdayaan masyarakat dalam konteks kebijakan publik atau peran pemerintah, tersedia dalam bentuk teks lengkap, serta diterbitkan oleh jurnal atau penerbit akademik yang kredibel. Sebaliknya, kriteria eksklusi mencakup publikasi non-ilmiah, artikel yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan isu kebijakan publik, serta literatur yang bersifat duplikasi atau tidak relevan dengan tujuan sintesis penelitian. Proses seleksi dilakukan secara bertahap, dimulai dari identifikasi awal literatur, penyaringan judul dan abstrak, hingga penilaian kelayakan melalui pembacaan teks lengkap, sebagaimana direkomendasikan dalam penelitian berbasis SLR (Kitchenham & Charters, 2007).

Analisis data dilakukan dengan mengombinasikan analisis tematik dan analisis isi untuk mengidentifikasi dan mengelompokkan temuan literatur ke dalam tema-tema utama yang relevan dengan tujuan penelitian. Tema-tema tersebut mencakup konsep pemberdayaan masyarakat, pendekatan kebijakan publik, model implementasi kebijakan, serta faktor-faktor struktural, institusional, dan sosial yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan pemberdayaan. Setiap tema dianalisis secara komparatif untuk mengidentifikasi persamaan, perbedaan, dan kecenderungan pemikiran yang berkembang dalam literatur yang dikaji (Braun & Clarke, 2006). Hasil analisis kemudian disajikan dalam bentuk sintesis tematik yang merefleksikan hubungan antar konsep dan temuan penelitian secara integratif.

Untuk menjaga validitas dan keandalan hasil penelitian, seluruh proses analisis dilakukan secara konsisten dengan mengacu pada kriteria seleksi yang telah ditetapkan serta prinsip transparansi dalam pelaporan metode. Selain itu, penggunaan sumber literatur dari konteks nasional dan internasional dilakukan untuk memperkaya perspektif analisis dan meminimalkan bias interpretasi. Pendekatan ini sejalan dengan pandangan bahwa kualitas

penelitian kualitatif sangat ditentukan oleh ketelitian prosedural dan kedalaman refleksi analitis terhadap data yang dianalisis (Flick, 2018).

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Dinamika dan Arah Perkembangan Literatur Pemberdayaan Masyarakat dalam Kebijakan Publik

Berdasarkan sintesis tematik terhadap literatur yang direview, kajian mengenai pemberdayaan masyarakat dalam perspektif kebijakan publik menunjukkan adanya pergeseran paradigma yang cukup konsisten. Studi-studi awal cenderung memandang pemberdayaan sebagai instrumen kebijakan yang bersifat administratif dan programatik, dengan penekanan pada peran dominan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, literatur yang lebih mutakhir menempatkan pemberdayaan sebagai proses struktural dan politis yang berkaitan erat dengan relasi kekuasaan, partisipasi, serta kapasitas masyarakat dalam memengaruhi kebijakan publik (Narayan, 2002; Zimmerman, 2000).

Sintesis terhadap artikel-artikel yang direview menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat tidak lagi dipahami sebagai output kebijakan semata, melainkan sebagai outcome kebijakan jangka panjang yang mencerminkan transformasi relasi antara negara dan warga negara. Pola ini muncul secara dominan dalam berbagai konteks studi dan menjadi benang merah dalam literatur kebijakan publik kontemporer (Howlett & Ramesh, 2003; Nugroho, 2021). Dengan demikian, keberhasilan kebijakan pemberdayaan tidak dapat diukur hanya dari capaian administratif, tetapi dari sejauh mana kebijakan tersebut memperkuat kapasitas kolektif masyarakat. Lebih lanjut, sintesis literatur juga mengungkap bahwa konteks politik dan kelembagaan sangat memengaruhi orientasi kebijakan pemberdayaan. Sejumlah studi menegaskan bahwa di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, pemberdayaan masyarakat masih terjebak dalam logika proyek dan ketergantungan pada negara, sehingga berpotensi menghambat tercapainya kemandirian masyarakat (Mosse, 2005; Suharto, 2009). Pergeseran paradigma dan dinamika konseptual tersebut merupakan pola dominan yang muncul dari literatur yang direview, sebagaimana dirangkum dalam Tabel 1.

Tabel 1. Ringkasan Artikel Hasil *Systematic Literature Review* (SLR)

No	Penulis (Tahun)	Sumber	Fokus	Kontribusi terhadap Tema
1	Chambers (1997)	Buku	Partisipasi & kekuasaan	Kritik pendekatan top-down
2	Narayan (2002)	Buku	Empowerment & kemiskinan	Empowerment sebagai outcome
3	Zimmerman (2000)	Buku	Teori pemberdayaan	Dimensi individu & komunitas
4	Howlett & Ramesh (2003)	Buku	Instrumen kebijakan	Pemberdayaan sebagai instrumen
5	Mosse (2005)	Buku	Politik implementasi	Pemberdayaan sebagai arena politik
6	Ansell & Gash (2008)	Jurnal	<i>Collaborative governance</i>	Kolaborasi kebijakan
7	Dwiyanto (2021)	Buku	Reformasi birokrasi	Kapasitas kelembagaan
8	Suharto (2009)	Buku	Pemberdayaan Indonesia	Partisipasi & kemandirian
9	Nugroho (2021)	Buku	Kebijakan publik	Governance & kebijakan
10	Dryzek (2002)	Buku	Kebijakan publik dan demokrasi	kerangka normatif-analitis partisipasi dan pemberdayaan

Sumber: Diolah oleh Penulis (2025)

2. Perbandingan Kritis Model Kebijakan Pemberdayaan: Dari *Top-Down* Menuju *Collaborative Governance*

Pembahasan mengenai model kebijakan pemberdayaan masyarakat dalam bagian ini disusun berdasarkan hasil pengelompokan tematik atas literatur yang direview dan dirangkum dalam Tabel 1. Sintesis terhadap berbagai studi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pemberdayaan masyarakat secara umum berkembang melalui tiga pendekatan utama, yaitu pendekatan hierarkis (*top-down*), pendekatan partisipatif (*bottom-up*), dan pendekatan tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*). Ketiga model ini merepresentasikan perbedaan cara pandang terhadap peran negara, masyarakat, dan aktor non-negara dalam proses kebijakan publik.

Pendekatan *top-down* menempatkan pemerintah sebagai aktor sentral yang memiliki kewenangan dominan dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Literatur menunjukkan bahwa pendekatan ini memiliki keunggulan dalam hal koordinasi birokrasi dan efisiensi mobilisasi sumber daya, terutama dalam konteks kebijakan berskala besar. Namun demikian, sejumlah studi menegaskan bahwa dominasi negara dalam pendekatan ini sering kali membatasi ruang partisipasi masyarakat dan menghasilkan praktik pemberdayaan yang bersifat formalistik serta minim dampak transformatif (Hill & Hupe, 2014; Winarno, 2012). Pola tersebut muncul secara berulang dalam studi-studi awal yang dirangkum dalam Tabel 1.

Sebaliknya, pendekatan *bottom-up* berangkat dari asumsi bahwa masyarakat merupakan aktor kunci dalam seluruh tahapan kebijakan, mulai dari perumusan hingga evaluasi. Literatur yang direview menunjukkan bahwa pendekatan ini mampu meningkatkan rasa kepemilikan masyarakat terhadap kebijakan serta meningkatkan kesesuaian program dengan kebutuhan lokal (Chambers, 1997; Zimmerman, 2000). Namun, hasil sintesis lintas studi juga mengungkap bahwa efektivitas pendekatan *bottom-up* sangat bergantung pada kapasitas sosial, ekonomi, dan kelembagaan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, ketimpangan kapasitas antarwilayah menjadi tantangan utama yang membatasi penerapan pendekatan ini secara merata (Dwiyanto, 2021), sebagaimana tercermin dalam sejumlah artikel pada Tabel 1.

Pendekatan *collaborative governance* kemudian berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan kedua pendekatan sebelumnya. Berdasarkan literatur yang direview, model ini dipandang lebih adaptif terhadap kompleksitas persoalan publik karena menempatkan pemerintah, masyarakat, dan aktor non-negara dalam hubungan yang bersifat kolaboratif dan setara (Ansell & Gash, 2008; Nugroho, 2021). Pergeseran menuju pendekatan kolaboratif ini merupakan pola dominan dalam literatur mutakhir, sebagaimana tercermin dalam artikel-artikel yang dirangkum pada Tabel 1. Sintesis literatur menunjukkan bahwa *collaborative governance* memiliki potensi lebih besar dalam mendorong pemberdayaan masyarakat yang berkelanjutan karena mengintegrasikan kapasitas negara dengan inisiatif dan pengetahuan lokal masyarakat.

3. Faktor Struktural, Institusional, dan Sosial sebagai Determinan Keberhasilan Kebijakan Pemberdayaan

Hasil sintesis lintas studi yang direview menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan pemberdayaan masyarakat tidak ditentukan oleh satu faktor tunggal, melainkan oleh keterkaitan antara faktor struktural, institusional, dan sosial yang saling memengaruhi. Tema-tema tersebut muncul secara konsisten dalam berbagai literatur yang dianalisis dan dirangkum dalam Tabel 1. Faktor struktural mencakup komitmen politik pemerintah, kejelasan kerangka regulasi, serta konsistensi kebijakan lintas sektor. Sejumlah kajian kebijakan publik di Indonesia menegaskan bahwa tanpa dukungan struktural yang kuat dan berkelanjutan, kebijakan pemberdayaan cenderung berhenti pada tataran simbolik dan sulit menghasilkan dampak jangka panjang (Suharto, 2009; Nugroho, 2021).

Selain faktor struktural, kapasitas institusional juga memainkan peran penting dalam menentukan efektivitas kebijakan pemberdayaan. Literatur implementasi kebijakan menunjukkan bahwa birokrasi yang adaptif, responsif, dan terbuka terhadap partisipasi publik lebih mampu memfasilitasi proses pemberdayaan masyarakat secara berkelanjutan (Hill & Hupe, 2014; Dwiyanto, 2021). Sebaliknya, birokrasi yang kaku dan terlalu prosedural sering kali justru membatasi ruang partisipasi masyarakat dan menjadi hambatan utama dalam implementasi kebijakan pemberdayaan. Pola ini muncul secara berulang dalam berbagai studi yang direview sebagaimana tercermin dalam ringkasan literatur pada Tabel 1.

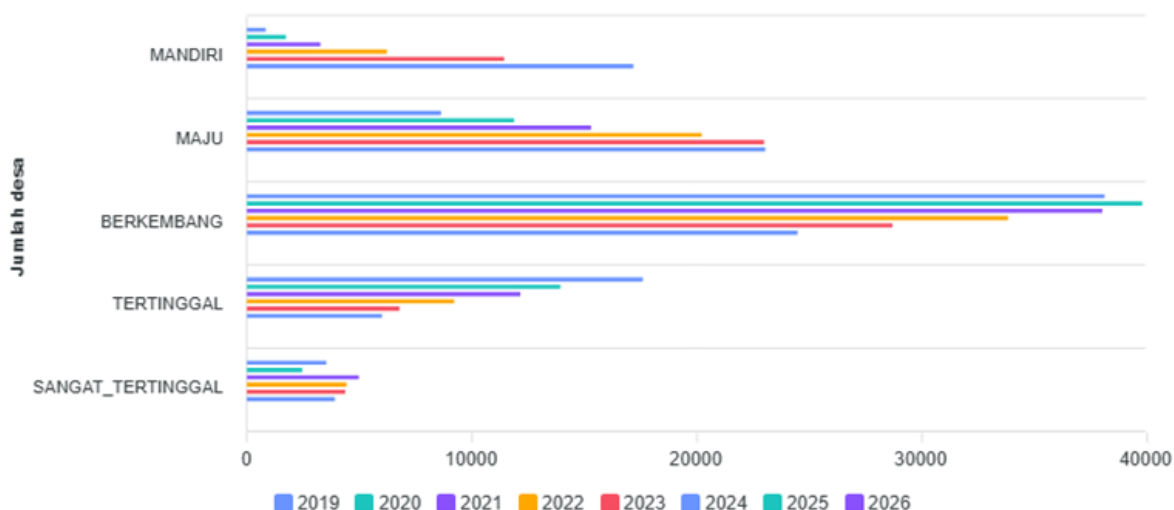
Di sisi lain, faktor sosial juga menjadi elemen kunci dalam keberhasilan kebijakan pemberdayaan masyarakat. Modal sosial, tingkat partisipasi, serta kesadaran kritis masyarakat menentukan sejauh mana kebijakan mampu mendorong kemandirian dan transformasi sosial. Mosse (2005) dan Chambers (1997) menekankan bahwa pemberdayaan tidak dapat sepenuhnya dibentuk melalui desain kebijakan formal, melainkan harus berkembang melalui proses sosial yang kontekstual dan berkelanjutan. Konsistensi temuan ini dalam berbagai artikel yang direview memperkuat validitas sintesis literatur yang dihasilkan dalam penelitian ini.

Provinsi Province	2021	2022	2023	2024
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Aceh	73,48	74,11	74,70	75,36
Sumatera Utara	73,84	74,51	75,13	75,76
Sumatera Barat	74,56	75,16	75,64	76,43
Riau	73,89	74,45	74,95	75,67
Jambi	72,62	73,11	73,73	74,36
Sumatera Selatan	71,83	72,48	73,18	73,84
Bengkulu	73,16	73,68	74,30	74,91
Lampung	71,25	71,79	72,48	73,13
Kepulauan Bangka Belitung	72,96	73,50	74,09	74,55
Kepulauan Riau	77,87	78,48	79,08	79,89
DKI Jakarta	82,25	82,77	83,55	84,15
Jawa Barat	72,96	73,63	74,24	74,92
Jawa Tengah	72,17	72,80	73,39	73,87
D.I. Yogyakarta	80,22	80,65	81,09	81,62
Jawa Timur	73,48	74,05	74,65	75,35
Banten	74,68	75,25	75,77	76,35
Bali	76,69	77,40	78,01	78,63
Nusa Tenggara Barat	70,86	71,65	72,37	73,10
Nusa Tenggara Timur	67,02	67,63	68,40	69,14
Kalimantan Barat	68,99	69,71	70,47	71,19
Kalimantan Tengah	72,81	73,17	73,73	74,28
Kalimantan Selatan	73,45	74,00	74,66	75,19
Kalimantan Timur	76,60	77,36	78,20	78,79
Kalimantan Utara	71,57	72,21	72,88	73,41
Sulawesi Utara	74,03	74,52	75,04	75,68
Sulawesi Tengah	70,54	71,01	71,66	72,24
Sulawesi Selatan	73,38	73,96	74,60	75,18
Sulawesi Tenggara	71,82	72,38	72,94	73,62
Gorontalo	69,82	70,62	71,25	72,01
Sulawesi Barat	68,64	69,19	69,80	70,46
Maluku	71,55	72,04	72,75	73,40
Maluku Utara	69,56	70,26	70,98	71,84
Papua Barat	66,11	66,03	66,84	67,69
Papua Barat Daya	-	68,60	69,07	69,65
Papua	61,40	72,57	73,23	73,83
Papua Selatan	-	67,39	68,24	68,86
Papua Tengah	-	58,76	59,44	60,25
Papua Pegunungan	-	52,69	53,45	54,43
Indonesia	73,16	73,77	74,39	75,02

Gambar 1. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) per Provinsi Tahun 2021-2024

Sumber: BPS, 2025

Untuk memberikan konteks empiris terhadap temuan sintesis literatur tersebut, Gambar 1 menyajikan perkembangan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) per provinsi di Indonesia pada periode 2021–2024. Data ini menggambarkan kapasitas dasar masyarakat yang menjadi prasyarat penting bagi pelaksanaan kebijakan pemberdayaan. Meskipun secara umum IPM menunjukkan kecenderungan meningkat, literatur yang direview menegaskan bahwa peningkatan indikator pembangunan manusia tidak secara otomatis diikuti oleh meningkatnya kapasitas partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, kebijakan pemberdayaan perlu dirancang tidak hanya berorientasi pada capaian indikator makro, tetapi juga diarahkan pada penguatan kapasitas sosial dan politik masyarakat, sebagaimana ditekankan dalam sintesis literatur.



Gambar 2. Indeks Desa Membangun (IDM) Tahun 2019-2026

Sumber: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia (2026)

Selanjutnya, konteks implementasi kebijakan pemberdayaan di tingkat lokal diperkuat melalui data Indeks Desa Membangun (IDM) yang ditampilkan pada Gambar 2. Distribusi status desa menunjukkan bahwa sebagian besar desa masih berada pada kategori berkembang, maju, dan tertinggal, yang mencerminkan keterbatasan kapasitas sosial, ekonomi, dan kelembagaan masyarakat desa. Kondisi ini sejalan dengan temuan literatur bahwa kebijakan pemberdayaan masyarakat kerap menghadapi hambatan struktural dan institusional, terutama dalam konteks implementasi kebijakan di tingkat lokal. Data IDM ini tidak dimaksudkan sebagai hasil analisis empiris baru, melainkan sebagai ilustrasi kontekstual yang memperkuat interpretasi hasil Systematic Literature Review mengenai tantangan dan kompleksitas kebijakan pemberdayaan masyarakat.

4. Pemberdayaan Masyarakat sebagai Arena Politik dalam Kebijakan Publik

Hasil sintesis literatur yang direview menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat tidak dapat dipahami semata-mata sebagai instrumen teknis kebijakan publik, melainkan sebagai arena politik yang sarat dengan relasi kekuasaan dan kepentingan antaraktor. Literatur kritis menegaskan bahwa konsep pemberdayaan sering kali digunakan dalam diskursus kebijakan sebagai simbol normatif untuk menunjukkan keberpihakan negara kepada masyarakat, tanpa diikuti oleh perubahan substantif dalam mekanisme pengambilan keputusan. Dalam konteks ini, pemberdayaan berfungsi sebagai bahasa legitimasi kebijakan, sementara ruang partisipasi masyarakat tetap dibatasi secara struktural (Chambers, 1997; Mosse, 2005).

Sintesis terhadap studi-studi yang dirangkum dalam Tabel 1 menunjukkan bahwa praktik pemberdayaan masyarakat kerap berlangsung dalam kerangka relasi kuasa yang timpang antara negara dan masyarakat. Pemerintah, melalui instrumen kebijakan dan birokrasi, masih memegang kendali dominan dalam menentukan agenda, bentuk partisipasi, serta batasan keterlibatan masyarakat. Akibatnya, partisipasi yang ditawarkan sering bersifat prosedural dan konsultatif, bukan partisipasi substantif yang memungkinkan masyarakat memengaruhi arah dan substansi kebijakan. Pola ini muncul secara konsisten dalam berbagai konteks studi yang direview, sehingga memperkuat temuan bahwa pemberdayaan sering kali direduksi menjadi mekanisme administratif.

Dalam konteks kebijakan publik di Indonesia, literatur menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat belum sepenuhnya diiringi oleh transformasi relasi kuasa antara negara dan warga negara. Dwiyanto (2021) menegaskan bahwa meskipun wacana partisipasi dan pemberdayaan semakin menguat dalam dokumen kebijakan, praktik tata kelola pemerintahan masih didominasi oleh logika birokratis dan hierarkis. Kondisi ini membatasi kemampuan masyarakat untuk berperan sebagai aktor kebijakan yang otonom dan memperkuat kecenderungan kebijakan pemberdayaan berhenti pada tataran normatif. Temuan serupa ditunjukkan oleh Dwiyanto (2011), yang menegaskan bahwa implementasi kebijakan pemberdayaan di tingkat lokal masih cenderung merefleksikan kepentingan institusional pemerintah dibandingkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Lebih lanjut, sintesis literatur menunjukkan bahwa kegagalan kebijakan pemberdayaan dalam mendorong perubahan sosial yang berkelanjutan tidak hanya berkaitan dengan kelemahan desain kebijakan, tetapi juga dengan terbatasnya ruang deliberasi yang setara antara negara dan masyarakat (Chambers, 1997; Mosse, 2005; Dryzek, 2002).. Chambers (1997) menekankan bahwa pemberdayaan sejati mensyaratkan pergeseran kendali dari aktor dominan kepada kelompok yang selama ini terpinggirkan. Namun, dalam praktik kebijakan publik, pergeseran tersebut jarang terjadi karena pemberdayaan sering ditempatkan dalam kerangka kontrol negara. Mosse (2005) bahkan menunjukkan bahwa keberhasilan formal kebijakan sering kali lebih mencerminkan kemampuan aktor kebijakan dalam mempertahankan legitimasi politik dibandingkan dalam mendorong perubahan sosial yang nyata.

Dengan demikian, pemaknaan pemberdayaan masyarakat sebagai arena politik kebijakan publik tidak didasarkan pada satu studi tertentu, melainkan merupakan hasil sintesis kritis atas berbagai literatur yang direview dan dirangkum dalam Tabel 1. Sintesis ini menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan pemberdayaan sangat bergantung pada sejauh mana kebijakan mampu mengubah relasi kuasa, membuka ruang partisipasi substantif, dan mengakui masyarakat sebagai subjek kebijakan. Tanpa transformasi pada dimensi politik tersebut, kebijakan pemberdayaan berisiko terus mereproduksi ketergantungan masyarakat pada negara dan gagal mewujudkan tujuan pemberdayaan yang bersifat transformatif.




5. Implikasi Teoretis dan Kebijakan: Sintesis Menuju Paradigma Pemberdayaan yang Transformatif

Hasil sintesis tematik terhadap literatur yang direview dan dirangkum dalam Tabel 1 menunjukkan perlunya pendekatan yang lebih integratif dalam memahami pemberdayaan masyarakat dalam kerangka kebijakan publik. Secara teoretis, literatur menegaskan bahwa pemberdayaan tidak dapat direduksi sebagai intervensi teknokratis atau instrumen kebijakan semata, melainkan harus dipahami sebagai proses transformatif yang mencakup dimensi politik, institusional, dan sosial secara simultan. Dengan demikian, pemberdayaan berfungsi sebagai mekanisme perubahan relasi antara negara dan masyarakat, bukan sekadar sebagai sarana pencapaian target kebijakan jangka pendek.

Dalam ranah kebijakan, sintesis literatur menunjukkan adanya kebutuhan untuk mereposisi peran pemerintah dalam kebijakan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah tidak

lagi dipandang sebagai aktor tunggal yang mendesain dan mengeksekusi kebijakan, melainkan sebagai fasilitator dan *enabler* yang menciptakan ruang kolaborasi antaraktor kebijakan. Pergeseran peran ini dinilai krusial untuk memastikan bahwa kebijakan pemberdayaan mampu merespons kompleksitas persoalan publik serta mendorong keterlibatan masyarakat secara substantif (Nugroho, 2021; Suharto, 2009). Literatur juga menegaskan bahwa tanpa perubahan peran tersebut, kebijakan pemberdayaan berisiko terjebak dalam pendekatan administratif yang minim dampak transformatif.

Implikasi teoretis dan kebijakan tersebut memiliki relevansi yang kuat dalam konteks Indonesia, terutama dalam upaya memperkuat kebijakan pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal. Sintesis literatur menunjukkan bahwa kebijakan yang dirancang melalui proses partisipatif, diimplementasikan secara kolaboratif, serta dievaluasi melalui mekanisme pembelajaran kebijakan cenderung lebih adaptif dan berkelanjutan. Pendekatan ini memungkinkan kebijakan untuk tidak hanya menyesuaikan diri dengan dinamika lokal, tetapi juga mendorong tumbuhnya kapasitas sosial dan institusional masyarakat secara berkelanjutan.

Rank	Country	HDI Value	Change from 2022	Rank	Country	HDI Value	Change from 2022
60	 Brunei Darussalam	0,837	▲ 0,012 >	151	 Cambodia	0,606	▲ 0,004 >
78	 China	0,797	▲ 0,001 >	111	 Fiji	0,731	▲ 0,005 >
113	 Indonesia	0,728	▲ 0,002 >	140	 Kiribati	0,644	▲ 0,002 >
147	 Lao People's Democratic Republic	0,617	▲ 0,003 >	67	 Malaysia	0,819	▲ 0,009 >
108	 Marshall Islands	0,733	▲ 0,001 >	149	 Micronesia (Federated States of)	0,615	▲ 0,001 >
104	 Mongolia	0,747	▲ 0,005 >	150	 Myanmar	0,609	▲ 0,003 >
124	 Nauru	0,703	▲ 0,003 >	84	 Palau	0,786	0,000 >
160	 Papua New Guinea	0,576	▲ 0,004 >	117	 Philippines	0,720	▲ 0,006 >
122	 Samoa	0,708	▲ 0,005 >	13	 Singapore	0,946	▲ 0,004 >
156	 Solomon Islands	0,584	▲ 0,001 >	76	 Thailand	0,798	▲ 0,006 >
142	 Timor-Leste	0,634	▲ 0,001 >	92	 Tonga	0,769	▲ 0,005 >
129	 Tuvalu	0,689	▲ 0,003 >	146	 Vanuatu	0,621	0,000 >
93	 Viet Nam	0,766	▲ 0,002 >				

Gambar 3. Human Development Index (HDI) Asia Timur & Pasific

Sumber: UNDP, 2025

Untuk memperluas perspektif analisis, Gambar 3 menyajikan perbandingan Human Development Index (HDI) Indonesia dengan negara-negara di kawasan Asia Timur dan Pasifik. Data ini disajikan sebagai konteks internasional yang memperkuat interpretasi hasil sintesis literatur. Posisi Indonesia yang berada pada kelompok menengah menunjukkan bahwa tantangan kebijakan pemberdayaan masyarakat tidak semata-mata bersifat domestik, tetapi juga berkaitan dengan kapasitas institusional dan kualitas tata kelola pemerintahan dalam kerangka pembangunan yang lebih luas. Literatur kebijakan publik menegaskan bahwa capaian pembangunan manusia yang moderat perlu diimbangi dengan kebijakan pemberdayaan yang lebih inklusif, partisipatif, dan kolaboratif agar mampu mendorong transformasi sosial yang berkelanjutan, bukan sekadar peningkatan indikator pembangunan.

E. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil Systematic Literature Review terhadap berbagai publikasi akademik yang relevan, penelitian ini menyimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat dalam perspektif kebijakan publik telah mengalami pergeseran konseptual yang penting. Literatur menunjukkan bahwa pemberdayaan tidak lagi dipahami sebagai keluaran administratif dari program pemerintah, melainkan sebagai proses kebijakan jangka panjang yang bersifat transformatif dan berkaitan erat dengan perubahan relasi antara negara dan masyarakat. Dalam kerangka ini, pemberdayaan mencerminkan upaya memperluas kapasitas, otonomi, dan posisi tawar masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik.

Sintesis tematik atas literatur yang direview juga menunjukkan bahwa pendekatan kebijakan memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas dan arah pemberdayaan masyarakat. Pendekatan top-down cenderung menghasilkan praktik pemberdayaan yang bersifat formalistik dan terbatas pada kepatuhan prosedural, sementara pendekatan bottom-up membuka ruang partisipasi yang lebih luas tetapi sering kali dibatasi oleh ketimpangan kapasitas sosial dan kelembagaan. Dalam konteks tersebut, paradigma collaborative governance muncul sebagai pendekatan yang relatif lebih adaptif karena mampu mengintegrasikan peran pemerintah, masyarakat, dan aktor non-negara dalam kerangka kolaboratif yang lebih seimbang.

Lebih jauh, hasil kajian ini menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan pemberdayaan masyarakat ditentukan oleh interaksi kompleks antara faktor struktural, institusional, dan sosial. Komitmen politik pemerintah, kapasitas dan fleksibilitas birokrasi, kualitas tata kelola pemerintahan, serta modal sosial dan kesadaran kritis masyarakat secara konsisten muncul sebagai determinan utama dalam literatur. Selain itu, pemberdayaan masyarakat juga dipahami sebagai arena politik kebijakan publik yang sarat dengan relasi kekuasaan dan negosiasi kepentingan. Tanpa transformasi pada dimensi politik tersebut, kebijakan pemberdayaan berisiko berhenti pada tataran normatif dan gagal menghasilkan perubahan sosial yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Badan Pusat Statistik. (2025). *Statistik Indonesia 2025*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Chambers, R. (1997). *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. London: Intermediate Technology Publications.
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. OUP Oxford.
- Dwiyanto, A. (2013). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dwiyanto, A. (2021). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press.
- Flick, U. (2018). *An Introduction to Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: Sage Publications.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia. (2026). *Indeks Desa Membangun*. Retrieved from: <https://idm.kemendes.go.id>
- Kitchenham, B., & Charters, S. (2007). *Guidelines for Performing Systematic Literature Reviews in Software Engineering*. Technical Report, EBSE.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- Narayan-Parker, D. (Ed.). (2002). *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. World Bank Publications.
- Nugroho, R. (2021). *Kebijakan Publik: Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, R. (2023). *Public Policy: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, dan Manajemen Politik Kebijakan Publik*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

- Snyder, H. (2019). Literature Review as a Research Methodology: An Overview and Guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333-339.
- Suharto, E. (2009). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British journal of management*, 14(3), 207-222.
- United Nations Development Programme. (2025). *Human development index 2025*. Retrieved from: <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: Teori, proses, dan studi kasus: edisi dan revisi terbaru*. Center for Academic Publishing Service.
- Zimmerman, M. A. (2000). Empowerment theory: Psychological, organizational and community levels of analysis. In *Handbook of community psychology* (pp. 43-63). Boston, MA: Springer US.