

# REKONSTRUKSI MODEL PEMBERDAYAAN PENGUNGSI SYIAH SAMPANG DI SIDOARJO

**Imam Bonjol Juhari**

Institut Agama Islam Negeri Jember

imamjauhari@yahoo.com

**Abstract:** This article builds a community empowerment model based on theoretical foundations and empirical data on the refugees from the Syiah Sampang community in Rusun Puspa Agro Jemundo Sidoarjo. The focus of the refugee empowerment construction consists of several elements so that the empowerment program becomes optimal, namely; first, there is a synergy between the bureaucratic apparatus, related agencies, NGOs, and active participation of target groups in planning, decision making, and program evaluation. Second, effective communication and cooperation between bureaucratic officials, related agencies and NGOs, in guiding program implementation. Third, the element of effective monitoring from the bureaucracy, related agencies, NGOs by involving the participation of the program target group. The empowerment of Syiah Sampang refugees, which has been carried out so far, does not pay attention to these elements so that the process and final goal of the empowerment program to improve the welfare of refugees are not optimal.

**Keywords:** Reconstruction, Model, Empowerment, Refugees, Syiah.

ISLAMIKA INSIDE: Jurnal Keislaman dan Humaniora

Volume 5, Nomor 2, Desember 2019; p-ISSN 2476-9541; e-ISSN 2580-8885; 174-207

**Abstrak:** Artikel ini membangun model pemberdayaan masyarakat yang berapijak pada landasan teoritis dan data empiris pada pengungsi komunitas Syiah Sampang di Rusun Puspa Agro Jemundo Sidoarjo. Fokus konstruksi pemberdayaan pengungsi terdiri dari beberapa unsur agar program pemberdayaan menjadi optimal, yaitu; pertama, adanya sinergi antara aparat birokrasi, instansi terkait, LSM, dan partisipasi aktif kelompok sasaran dalam hal perencanaan, pengambilan keputusan dan evaluasi program. Kedua, komunikasi dan kerjasama yang efektif aparat birokrasi, instansi terkait serta LSM, dalam memberikan bimbingan pelaksanaan program. Ketiga, unsur monitoring yang efektif dari aparat birokrasi, instansi terkait, LSM dengan melibatkan partisipasi kelompok sasaran program. Pemberdayaan pengungsi syiah Sampang yang selama ini dilakukan kurang memperhatikan unsur-unsur tersebut sehingga proses dan tujuan akhir program pemberdayaan dalam rangka mensejahterakan pengungsi menjadi kurang optimal.

**Kata Kunci:** Rekonstruksi, Model, Pemberdayaan, Pengungsi, Syiah.

## Pendahuluan

Persoalan pengungsi masih menjadi hal yang krusial di berbagai daerah di Indonesia. Sudah banyak upaya penanganan yang dilakukan pemerintah untuk menanggulangi hal ini, utamanya melalui pelaksanaan berbagai program penanganan pengungsi yang langsung menyentuh kebutuhan hidup pengungsi dilokasi pemukiman. Di Propinsi Jawa Timur khususnya di kota Sidoarjo, upaya penanganan masyarakat pengungsi etnik Madura sebanyak 90 KK atau 433 jiwa dari keseluruhan pengungsi sebesar 238 KK atau 944 jiwa yang merupakan korban konflik antar aliran keagamaan yang melibatkan kelompok Islam *mainstream* Sunni dengan kelompok minoritas Syi'ah di Sampang<sup>1</sup>, ditujukan untuk menciptakan suasana keserasian sosial dalam rangka mewujudkan kemandirian masyarakat pengungsi. Dalam hal ini, pemerintah menargetkan agar pengungsi kelak dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya, yakni dilakukan melalui program pemberdayaan,<sup>2</sup> disamping program pemulangan dan relokasi.

Meskipun upaya penanganan masyarakat pengungsi melalui program pemberdayaan telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah setempat, dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Jatim (Bappeda Propinsi Jatim), dengan tujuan agar dapat tercipta suasana keserasian sosial dan selanjutnya dapat meningkatkan kesejahteraan hidup pengungsi di kemudian hari, namun demikian

---

<sup>1</sup> Konflik Sunni-Syi'ah di Sampang (Madura) merupakan salah satu konflik keagamaan yang menimbulkan dampak sangat tragis terutama bagi kelompok minoritas Syi'ah. Tidak sebatas dalam bentuk stigmatisasi seperti Syi'ah sebagai kelompok sesat, kelompok Syi'ah juga mengalami beragam bentuk kekerasan mulai dari deskriminasi, persekusi, penganiayaan, penghancuran tempat ibadah, pengrusakan rumah, dan bahkan sampai pengusiran dari kampung halamannya. Baca M. Khusna Amal, "Anti-shi'a mass mobilization in Indonesia's democracy: godly alliance, militant groups and the politics of exclusion", *Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies (IJIMS)*, Vol. 10 (1), 2020, 25-48; M. Khusna Amal, "Protecting Civil Rights Amidst Rising Illiberalism in Indonesia's Democracy: State Response to Shari'a-Based Violence Againsts Shi'a Groups", *Ulumuna Journal of Islamic Studies*, Vol. 24 (2), 2020, 296-319.

<sup>2</sup>Pemerintah dalam hal ini banyak melakukan pemberdayaan dengan pola pengelompokan, mentoring serta pelaksanaan pemberdayaan sebagaimana disinyalir oleh Darmayanti dalam Studi Deskripsi tentang strategi pemberdayaan masyarakat oleh Pertanian Kota Surabaya, *Jurnal Unair* Vol. 3.No.1. Januari 2015. Hal. 95-102.

hasilnya masih jauh dari memuaskan, yakni sebagian besar (80%) dari keseluruhan pengungsi peserta program pemberdayaan hidupnya miskin dan memprihatinkan. Beberapa hal yang menjadi faktor kurang efektifnya program pemberdayaan pengungsi adalah; sifat program yang seragam, pendekatan birokrasi yang bersifat *top-down* dan berorientasi pada target, ketidaksesuaian dengan kebutuhan nyata masyarakat pengungsi sebagai penerima program. Hal ini menyebabkan program gagal dalam menciptakan solidaritas sosial dan kesejahteraan hidup masyarakat pengungsi maupun keberlanjutan program tersebut.

Di kota Surabaya<sup>3</sup>, pelaksanaan program pemberdayaan pengungsi Syiah Sampang untuk pertama kalinya dilaksanakan bulan Juni 2011 dengan dana awal selumlah Rp. 2.850.000.000,- digunakan untuk membiayai program pemberdayaan bagi 90 Kepala Keluarga (KK) pengungsi dan tersebar pada Desa Jemundo Kecamatan Taman yang terbagi dalam 14 kelompok masyarakat pengungsi. Adapun pemanfaatan dana program pemberdayaan tersebut sebagian besar digunakan untuk kegiatan pertanian, peternakan, berdagang kecil-kecilan, industri kerajinan tangan, dan sektor jasa.

Meskipun pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pengungsi di kota Surabaya sudah berjalan selama 7 (tujuh) tahun yakni dari Juni 2011-Juni 2018, namun kenyataannya di lapangan dana awal program pemberdayaan mengalami penurunan sebesar 9,53%. Penurunan dana awal program pemberdayaan pengungsi komunitas Syiah berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan masyarakat pengungsi sebagai kelompok penerima dana pemberdayaan, tentunya hal ini tidak terlepas dari berbagai masalah.

Masalah yang paling mencolok adalah tidak dilibatkannya kelompok sasaran (masyarakat pengungsi) dalam pemilihan dan penyusunan kegiatan, proses perencanaan kegiatan maupun dalam pengelolaan dana pemberdayaan<sup>4</sup>. Kegiatan tersebut dalam proses

---

<sup>3</sup> Lihat dalam laporan Dinas pemberdayaan Masyarakat dan Desa Prov. Jawa Timur. Renstra Dpmd.jatimprov.go.id. Diakses tanggal 12 Agustus 2019

<sup>4</sup> Dalam banyak kasus, kelompok minoritas memang jarang diberi kesempatan, akses dan ruang yang relatif berkeadilan dalam proses-proses pengambilan kebijakan strategis. Kejadian semacam ini bukan hanya khas bagi pengungsi Syi'ah dari sampan (Madura), melainkan juga bagi kelompok Syi'ah di berbagai daerah termasuk Syi'ah di

pelaksanaan program pemberdayaan cenderung didominasi oleh aparat birokrasi, ketua kelompok masyarakat pengungsi, dan ketua Yayasan Korban Kerusakan Sampang (YKKS). Sebagai contoh, guna mengamankan dana pemberdayaan dan mempermudah pencapaian keberhasilan program, kegiatan kelompok masyarakat pengungsi oleh aparat birokrasi lebih banyak diarahkan untuk kegiatan perdagangan asongan dan toko kelontong dan kerajinan tangan atau home industry.<sup>5</sup>

Kegiatan tersebut menguasai lebih dari 50 persen dana pemberdayaan. Padahal tujuan program pemberdayaan adalah untuk menciptakan model pemberdayaan yang berasal dari masyarakat pengungsi, dilaksanakan oleh masyarakat pengungsi dan diperuntukkan bagi masyarakat pengungsi. Dalam konteks ini pemerintah setempat dalam hal ini Bappeda Propinsi Jatim (aparat birokrasi) memandang masyarakat pengungsi tidak memiliki kemampuan untuk menyusun dan merencanakan kegiatan maupun mengelola dana pemberdayaan, sehingga apabila kelompok masyarakat pengungsi tersebut memilih kegiatannya sendiri dikhawatirkan mengalami kegagalan.

Di samping berbagai masalah dalam pelaksanaan penanganan masyarakat pengungsi melalui program pemberdayaan di Kota Surabaya sebagaimana tersebut di atas, pelaksanaan program pemberdayaan dihadapkan pada berbagai kendala. Kendala tersebut muncul mulai dari pendataan masyarakat pengungsi yang tinggal di luar pemukiman, kekaburan konsep masyarakat pengungsi korban konflik etnik di Sampang, subjektifitas dari pihak petugas lapangan dalam pemilihan warga pengungsi sebagai peserta program, pemilihan jenis kegiatan tanpa musyawarah, keterbatasan jumlah tenaga lapangan,

---

Bondowoso dalam konfliknya dengan kelompok Sunni. Sekalipun pemerintah Bondowoso mengambil kebijakan inklusif dalam penyelesaian konflik, namun tetap saja proses pengambilan kebijakan masih belum melibatkan peran kelompok minoritas tersebut. M. Khusna Amal, *Towards a Deliberative Conflicts Resolution? A Reflection on State Inclusive Response to Sunni-Shi'a Tension in Indonesia's Democracy*, *Qudus International Journal of Islamic Studies (QIJIS)*, Vol. 8 (2), 2020, 226-256.

<sup>5</sup> Dalam kajian Abipraja, Masalah dalam pemberdayaan ini bisa analisis dari dua perspektif; 1. Suasana yang mendukung pemberdayaan, 2. Kekuatan daya tawar masyarakat dalam pelaksanaan program. Lihat dalam; Abipraja, Soedjono. *Pemberdayaan Masyarakat; sebuah Strategi Memperkecil Kesenjangan di Jawa Timur*, *Jurnal Widya Manajemen dan Akuntansi*, Vol.2 no. 1, 2002.

peran aparat pemerintah Kecamatan dan Kelurahan di mana pengungsi bemukim tidak dilibatkan, sarana dan prasarana penunjang yang belum memadai, kelemahan dalam penentuan prioritas penerima dana program pemberdayaan, keterbatasan informasi pasar, rendahnya akses terhadap teknologi pertanian, keterbatasan wawasan usaha di kalangan masyarakat pengungsi, dan kesulitan pemasaran hasil kegiatan usaha yang telah dilakukan oleh pengungsi.<sup>6</sup>

Adapun berbagai masalah dan kendala di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan program pemberdayaan belum sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Dengan berkurangnya dana program secara kuantitatif berdasarkan laporan perkembangan program pemberdayaan sebagaimana tersebut di atas, menunjukkan bahwa tujuan mana dari program pemberdayaan, yaitu untuk menciptakan suasana keserasian sosial dan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat pengungsi dengan cara melibatkan partisipasi masyarakat pengungsi melalui lembaga sosial kemasyarakatan miliknya belum dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan.

### **Kondisi Umum Rumah Susun Puspa Agro**

Rumah susun Puspa Agro yang terletak di Kelurahan Jemundo Kecamatan Taman Sidoarjo adalah rumah susun milik pemerintah provinsi Jawa Timur. Rumah Susun ini terdiri dari dua blok. Satu blok bercat biru dan satu bloknya lagi bercat krem agak kemerahan. Rusunawa ini dikelilingi oleh halaman yang cukup luas. Ia berada di tengah kompleks gedung pameran produk-produk pertanian dan UKM se-Jawa Timur. Sekilas dari kejauhan rusunawa tersebut tampak tidak begitu ramai, hanya beberapa orang ibu-ibu paruh baya berkativitas ringan di luar gedung rusun. Menjelang sore tampak aktivitas rusun

---

<sup>6</sup> Kondisi ini setali tiga uang dengan faktor-faktor penyebab kegagalan pemberdayaan masyarakat dalam skala nasional dari PNPM Mandiri yang terpaksa dihentikan karena dianggap gagal dalam memberdayakan masyarakat. Diantara penyebabnya adalah; buruknya kinerja fasilitator, kinerja aparat birokrasi, pragmatisme dalam mengejar hasil serta minimnya keterlibatan kelompok target. Lihat lebih lanjut dalam; Azis Muslim, analisis Kegagalan PNPM dalam membangun kemandirian Masyarakat Miskin (Studi Kasus di DIY, Jawa Tengah dan Jawa Timur) dalam *Jurnal Penyuluhan*, vol.13. no.1, Maret 2017. Hal 79.

lebih ramai karena banyak yang sudah pulang ke rusun dari tempat kerja maupun tempat yang lain. Tampak anak-anak pengungsi bermain sepak bola di petak kecil yang dijadikan lapangan dluar pagar pembatas antara rusun dengan mesjid Puspa Agro.

Dari pengamatan lapangan<sup>7</sup> terlihat para pengungsi Syiah asal Sampang menghuni blok rusun yang bercat biru yang tampak sudah kusam dan banyak terkelupas di sana-sini. Tampilan depan rusunawa ini sepertinya masih baik-baik saja. Akan tetapi, ketika ditilik ke sisi samping selatan maupun samping utara, maka tampak sepanjang sisi-sisi tersebut sudah rusak dan banyak yang retak-retak. Kondisi sanitasi maupun kebersihan tampaknya kurang baik dari sisi kesehatan, karena banyaknya genangan air akibat drainase yang mampet. Terdapat ladang kosong yang dimanfaatkan oleh para pengungsi untuk menanam berbagai jenis tanaman palawija seperti jagung, kacang-kacangan, maupun aneka sayuran seperti kelor, bayam dan lain sebagainya yang dimaksudkan untuk mengurangi beban pengeluaran keseharian mereka.

Rusun Jemundo Puspa Agro berada di kompleks Pasar Induk Puspa Agro yang secara administratif beralamat di Jl. Sawunggaling 177–183 Jemundo, Taman Sidoarjo. Di dalam kompleks Puspa Agro terlihat bangunan yang megah di sekitar Rusunawa, mulai dari pasar, laboratorium klinis, balai pertemuan, perkantoran, mini market, dan area wisata agro. Rusun yang ditempati komunitas Syiah Sampang berwarna biru, memiliki lima lantai yang terdiri dari 76 kamar di blok A dan 76 kamar di blok B, jadi total kamar berjumlah 152 kamar. Berdasar pengamatan di lapangan blok rusunawa tersebut tidak dihuni oleh komunitas Syiah yang berjumlah 82 Kepala keluarga semua. Kurang lebih hanya 76 kamar, yang lain ditempati oleh pengungsi dari berbagai negara, terutama pengungsi Warga Negara Asing dari Afrika dan Timur Tengah. Barulah setelah meletusnya konflik Sunni-Syiah di Sampang, Madura. Rusun ini digunakan sebagai tempat relokasi atau pengungsian bagi warga Syiah yang sebelumnya menghuni GOR Sampang. Para pengungsi mulai menghuni Rusun

---

<sup>7</sup> Observasi lapangan dari tanggal 02 Agustus sampai dengan 13 Agustus 2019.

ini pada hari Kamis, 20 Juni 2013.

Sebagaimana ciri khas masyarakat Madura pada umumnya, komunitas pengungsi Syiah Sampang tampaknya juga masyarakat yang religius. Hal ini tercermin dari jadwal peribadatan dan pengajian yang intensif setiap hari dan setiap minggunya. Bahkan di lantai yang paling atas dari rusun dibuat sebagai musholla dan tempat pengajian rutin atau taklim setiap sore maupun setiap malam Jum'at. Banyak jadwal kegiatan keagamaan ini dalam rangka terus memupuk akidah dan keyakinan komunitas pengungsi walaupun kondisi mereka sedang kurang beruntung, akan tetapi prinsipnya jangan sampai keyakinan dan iman menjadi pudar atau menipis, yang dalam anggapan mereka orang yang demikian akan merugi dua kali, di dunia dan di akhirat.

### **Kondisi Ekonomi**

Berdasarkan hasil pengamatan,<sup>8</sup> keadaan pengungsi Syiah Sampang rata-rata masih mengandalkan program bantuan dari pemerintah maupun LSM. Pemerintah memberikan bantuan dengan pola pemberdayaan pengungsi. Beberapa pemuda yang tidak terlibat dalam program tersebut memilih bekerja di luar kompleks rusunawa dalam pengolahan kelapa, sebagai tenaga kasar, kuli bangunan maupun buruh pabrik di sekitar Sidoarjo. Seiring dengan perkembangan yang semakin dinamis, beberapa pengungsi menekuni pekerjaan sebagai pedagang kecil-kecilan, baik pedagang yang menetap maupun pedagang keliling, serta wiraswasta dan jasa, seperti meubelair, bengkel sepeda motor/mobil, bengkel las karbit, usaha angkutan barang maupun jasa taksi seperti ojek sepeda motor, maupun becak dan lain-lainnya.

Dari hasil pengamatan di lapangan,<sup>9</sup> sebenarnya mata pencaharian pengungsi Syiah Sampang sebenarnya sulit untuk dipisahkan dengan tegas, terutama bagi sebagian besar latar belakang mereka ketika di kampung halaman asal merupakan petani ataupun buruh. Mereka tidak hanya menekuni mata pencaharian tertentu, tetapi juga mata pencaharian lain dan kadang-kadang sukar menentukan mana

---

<sup>8</sup> Observasi di Rusun Puspa Agro Jemundo, 10 Agustus 2019

<sup>9</sup> Observasi lapangan di rumah susun pengungsi Puspa Agro Jemundo Sidoarjo pada tanggal 09 Agustus 2019.



mata pencaharian yang utama.

### **Kondisi Pendidikan**

Tingkat pendidikan formal di kalangan masyarakat pengungsi Syiah Sampang tergolong masih rendah jika dibandingkan dengan pendidikan non-formal seperti langgar/pesantren. Pada umumnya pendidikan non formal pengungsi masih menganut pola pendidikan dan pengajaran salaf. Manajemen pendidikan dikelola secara sentralistik dengan posisi kiai sebagai top manager. Kurikulum yang digunakan lebih banyak menekankan pada penguasaan materi dasar ibadah dan perbaikan sikap dan tingkah laku keseharian. Adapun metode pengajarannya menggunakan pola sorogan dan wetonan. Beberapa generasi yang lahir setelah meletusnya konflik keagamaan di Sampang sekarang sedang mengenyam pendidikan dasar sampai menengah pertama, yang tentunya pendidikan keagamaan dan pesantren tetap menjadi prioritas bagi masyarakat pengungsi Syiah. Pendidikan dan kurikulum pesantren di rusunawa Jemundo langsung dikelola oleh ketua komunitas pengungsi yaitu; KH. Tajul Muluk dan dibantu oleh saudaranya yaitu Iklil al-Milal.<sup>10</sup>

### **Hubungan Sosial Budaya**

Perkembangan situasi dan kondisi yang semakin dinamis, sudah barang tentu membuat masyarakat pengungsi memiliki suatu tingkat keragaman sosial budaya, sehingga terjadi proses sosial.<sup>11</sup> Dalam mengamati hubungan simbolis pengungsi Syiah Sampang, secara umum hubungan sosial budaya memberikan suatu gambaran tidak sebagaimana yang sering dicitrakan tentang orang Madura pada umumnya oleh kelompok etnik lain. Gambaran orang Madura yang

---

<sup>10</sup> Observasi dan wawancara dengan ketua kelompok Syiah ustadz Tajul Muluk dan Iklil al-Milal di tempat pengungsian rusun Puspa Agro Jemundo tanggal 10-Agustus 2019.

<sup>11</sup> Soekanto mendefinisikan proses sosial sebagai pengaruh timbal balik antara pelbagai segi kehidupan bersama, misalnya pengaruh-mempengaruhi antara sosial dan politik, politik dengan ekonomi, ekonomi dengan hukum dan seterusnya lebih detail lihat dalam Soekanto, Soerjono. 2013. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Press. Hal.109.

lazim dikemukakan oleh kelompok etnik lain jauh berbeda dari pandangan orang Madura tentang diri mereka sendiri, dan sering mengarah pada pandangan stereotipnya. Memang sering gambaran tentang suatu kelompok dari luar kelompoknya bersifat stereotip dan negatif.

Orang Madura selama ini dikenal sebagai orang yang keras, senang membunuh, mudah tersinggung, pendendam, tidak toleransi terhadap orang lain, dan fanatis dalam beragama. Sementara menurut orang Madura sendiri, pada dasarnya ada tiga dasar citra diri mereka, yaitu; pertama; kesopanan, kedua; kehormatan, dan ketiga; Islam.

### **Kesopanan**

Kategori pertama adalah kesopanan. Salah satu adat atau tradisi yang penting pada orang Madura adalah bahwa kesopanan dijunjung tinggi. Tak terkecuali komunitas pengungsi Syiah. Menurut informan, orang yang tidak sopan dianggap kurang ajar dan ia mendapat cemoohan atau celaan sebagai sanksi sosial. Walaupun orang luar sering menganggap orang Madura kasar, mereka sendiri menilai aturan kesopanan itu tinggi sekali dan menghargai orang yang mengikutinya. Ketika peneliti berkunjung dan bertamu dengan ketua komunitas kyai Tajul Muluk, beliau mempersilahkan dengan ramah sambil memberikan suguhan apa adanya. Sikapnya yang muruah senyum tutur kata yang menggunakan bahasa Madura halus, mengayomi anak buahnya membuatnya menjadi panutan kelompoknya.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Menurutny, hanya dengan akhlak dan kesopanan inilah seorang individu diatur sesuai dengan perannya. Misalnya seorang anak akan menghormati orang tuanya, baik dalam komunikasi dengan menggunakan tingkatan bahasa Madura yang sesuai, perilaku keseharian maupun dengan menjunjung tinggi adat kesopanan. Dasar utama adat kesopanan ini adalah penghormatan orang Madura terhadap orang lain, terutama orang yang lebih tua, seperti orang tua, mertua dan tamu. Penghormatan ini ditampilkan dengan perilaku keseharian, penggunaan bahasa, dan cara berpakaian. Lebih lanjut lihat dalam; Juhari, Imam Bonjol, Ekonomi dan Prestise dalam Budaya kerapan Sapi di Madura, *Karsa: Journal of Social and Islamic Culture*. Vol. 24 No. 2. 2016. Hal. 186-204. Lihat juga dalam; *Aktivisme Islam Lokal Madura, Jember*. IAIN Jember Press, 2016. Hal. 127.

## Kehormatan

Para pengungsi Syiah Sampang walaupun oleh sebagian saudaranya di Madura dianggap sesat, akan tetapi bagi mereka tetaplah orang Madura juga. Istilah *ajji* (harga diri) menunjuk pada suatu status sosial orang Madura. Oleh karena itu *ajji* seseorang di Madura harus dihormati. *Ajji* seseorang akan berkurang apabila ia berperan tidak sesuai dengan statusnya. Ia dianggap menyalahi norma yang berlaku. *Ajji* bagi orang Madura adalah suatu sifat yang menunjuk pada status sosial yang bersifat terbuka dan pemenuhan persyaratannya bisa diusahakan atau diperjuangkan, terutama *ajji* dalam bidang ekonomi. Semakin besar jumlah kekayaan yang dimiliki seseorang semakin tinggi pula kehormatan atau status sosialnya. Oleh karena itu orang Madura biasanya menghindari terhadap ungkapan *reng cengkal* (kurang berorientasi sosial/suatu ungkapan negatif) dengan menjunjung tinggi kehormatan dan status sosial.<sup>13</sup>

## Islam

Dari pengamatan lapangan, kehidupan keagamaan berakar kuat dalam adat komunitas Syiah Sampang Madura. Sepanjang tahun juga penuh dengan selamatan-selamatan Islam adat ala kadarnya. Kenduri, selamatan untuk mengenang keluarga yang telah meninggal dunia atau *bolngeholle*, dilaksanakan pada hari-hari kamis malam. *Tajin sora*, sebuah selamatan bubur dan ayam dilaksanakan pada *bulan Sora* / Muharrom (bulan pertama Islam). Selamatan ini dilaksanakan untuk mengenang Hussain, cucu nabi.

Melalui upacara keagamaan dan setengah keagamaan walaupun

---

<sup>13</sup> Dalam kehidupan keseharian, orang Madura, tak terkecuali komunitas pengungsi Syiah tetap mengutamakan penghormatan dan penghargaan, apalagi pada orang yang lebih tua atau yang kedudukan sosialnya lebih tinggi. Dengan demikian adat kesopanan penting sekali dalam kehidupan sosial. Menurut mereka, orang Madura sifatnya tidak mau diremehkan tetapi penonjolan diri juga tidak dihargai. Perilaku dipengaruhi oleh situasi yang dihadapi. Jika orang yang dihadapi itu umpamanya sombong dan besar kepala serta menonjolkan diri, seorang lain akan berusaha untuk lebih tinggi atau lebih sombong dari lawannya, ia cenderung tidak mau kalah. Sebaliknya jika orang yang dihadapinya bersahaja, merendah dan menghargai orang lain, maka ia akan merendah pula. Lebih lanjut lihat dalam; Juhari, Imam Bonjol, *Ekonomi dan Prestise...* Hal. 186-204.

dengan kemampuan apa adanya karena semuanya serba terbatas, masyarakat menjadi terpadu. Ketua komunitas pengungsi yang juga seorang kyai dan santri-santri mereka memainkan peranan yang penting dalam pelaksanaan sedekah-sedekah tersebut. Mereka menjadi pemimpin alami komunitas pengungsi Syiah doa restu kiai adalah paling manjur selain ibu dan bapak dalam setiap tindakan yang akan diambil, nasihat kiai selalu diminta lebih dahulu.<sup>14</sup>

### **Proses Penanganan dan Pemberdayaan Pengungsi**

Proses penanganan pengungsi Syi'ah Sampang dan pelaksanaan program pemberdayaan pengungsi di daerah Kabupaten Sidoarjo kurang lebih sudah enam tahun terjadi, namun dampak sosial dari peristiwa itumasih terus berlangsung sampai saat ini. Terjadi degradasi kualitas kehidupan diberbagai aspek sosial, terutama yang dialami  $\pm 330$  orang warga pengungsi Syi'ah Sampang. Dan untuk menangani masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang ini, pemerintah memberikan fasilitas terhadap para pengungsi yang khusus diperuntukkan bagi mereka, dalam upaya percepatan penanganan kesejahteraan pengungsi Syi'ah Sampang pemerintah memberikan kesempatan pengungsi Syi'ah Sampang melalui program pemberdayaan.

Menurut Osborne dan Gaebler<sup>15</sup>, bahwa dalam proses pemberdayaan suatu kelompok masyarakat tertentu tidak dibenarkan adanya unsur pemaksaan kehendak dari pihak pemerintah kepada masyarakatnya. Dan apabila hal ini tidak diindahkan oleh pihak

---

<sup>14</sup> Agama bagi orang Madura adalah Islam. Agama ini sudah meresap dan mewarnai pola kehidupan sosial mereka. Agama dianggap hal yang suci atau sakral dan harus dibela dan merupakan pedoman hidup bagi manusia. Walaupun sebagian orang menganggap aliran Syiah adalah sesat dan keluar dari Islam, tapi bagi para pengungsi justru Islam Syiah lah yang paling sesuai dengan orang Madura. Menurut mereka ajaran Syiah tidak berbeda jauh dengan ajaran Sunni. Kitab sucinya sama, nabinya sama, ajarannya sama dan lain-lain banyak yang sama. Mereka mengklaim hanya berbeda pada masalah ahlu bait, dimana kelompok Syiah memberikan penghargaan yang lebih dari para sahabat nabi yang lain. Lebih lanjut lihat dalam; Juhari, Imam Bonjol, *Ekonomi dan Prestise..* Hal. 186-204. Lihat juga dalam; *Aktivisme Islam...* Hal. 127.

<sup>15</sup> Lihat dalam. Osborne, D. and Gaebler, T., 1995. Reinventing Government. *Journal of Leisure Research*, no. 3. Vol.27

pemerintah yang bersangkutan, maka yang akan terjadi bencana atau kegagalan dalam pelaksanaan program tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan beberapa orang infoman (pengungsi Syi'ah Sampang) di lokasi penelitian, maka dapat diketahui bahwa dalam proses penanganan pengungsi Syi'ah Sampang melalui program pemberdayaan baik dari mulai pendataan pengungsi Syi'ah Sampang, penentuan lokasi dan peserta program, penentuan kegiatan yang akan dilakukan dalam program, sampai pelaksanaan program pemberdayaan semuanya didominasi oleh pemerintah setempat (aparatus birokrasi), dimana pengungsi Syi'ah Sampang tidak dapat menentukan sendiri pilihannya.

### **Perilaku Aparatus Birokrasi Dalam Pelaksanaan Program**

Pada umumnya, upaya pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang yang dilakukan oleh Bappeda Kabupaten Sidoarjo (aparatus birokrasi) melalui 3 pola penanganan, yakni program pengenalan, program diversifikasi, dan program pemberdayaan. Salah satu ciri penting yang membedakan program pemberdayaan dengan program penanganan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang lainnya adalah dikurangnya peran aparatus birokrasi dalam pengelolaan program pemberdayaan. Pengurangan peran aparatus birokrasi ini selanjutnya diikuti dengan pemberian peluang yang lebih besar kepada masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang sebagai kelompok sasaran untuk mengelola langsung program tersebut. Upaya ini dimaksudkan agar program pemberdayaan yang dilaksanakan sesuai dengan aspirasi, keinginan dan kebutuhan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang, bukan merupakan perwujudan dari kepentingan aparatus birokrasi.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka pada dimensi kepatuhan aparatus birokrasi terhadap peraturan program pemberdayaan, berdasarkan hasil wawancara penulis dengan infoman (pengungsi Syi'ah Sampang) di lapangan menunjukkan bahwa perilaku aparatus birokrasi sebagai pengelola program pemberdayaan sangat tidak menunjang bagi keberhasilan pelaksanaan program. Artinya aparatus birokrasi sebagai pengelola program pemberdayaan banyak sekali melakukan penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan program

pemberdayaan. Penyimpangan aparat birokrasi ini antara lain terlibat langsung dalam penentuan keanggotaan kelompok masyarakat (pokmas) pengungsi Syi'ah Sampang dan penentuan jenis kegiatan yang akan dilakukan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang.

Program pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang yang merupakan salah satu bentuk program nasional dan merupakan program Pemerintah Daerah (Pemda) Propinsi Jawa Timur merupakan program yang sangat strategis dan memiliki prioritas tinggi. Program pemberdayaan mendorong aparat birokrasi untuk memiliki komitmen yang tinggi terhadap “keamanan” dana dan keberhasilan program pemberdayaan. Kegagalan pihak pengelola program dalam mewujudkan keberhasilan dan menjaga “keamanan” program pemberdayaan, selanjutnya dapat dijadikan penilaian oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat tentang ketidakmampuan aparat birokrasi di daerah dalam melaksanakan program pemberdayaan.

Adanya pemahaman aparat birokrasi yang demikian ini, pada akhirnya mendorong birokrasi di tingkat daerah untuk terlibat langsung dalam menentukan dan memilih jenis kegiatan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang yang dianggap paling aman. Meskipun tindakan tersebut melanggar peraturan program. Dalam pandangan Anderson<sup>16</sup> kondisi ini menceminkan kepatuhan aparat birokrasi dalam konteks menjaga kewibawaan dan legitimasi pemerintah, di samping demi kepentingan pribadi aparat birokrasi itu sendiri.

Tindakan ini dilakukan oleh aparat birokrasi karena perilaku aparat birokrasi di daerah sampai saat ini sangat diwamai oleh budaya patronisme, di mana pihak aparat birokrasi selalu menjaga kepentingan birokrasi di tingkat atasnya. Oleh karenanya dapat dimaklumi apabila 45 persen jenis kegiatan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang adalah pertanian dan 26 persen adalah peternakan yang menentukan adalah aparat birokrasi. Sedang besarnya dana program pemberdayaan tahun 2018 yang terserap untuk kedua jenis kegiatan ini di lokasi penelitian sebesar 45, 08 persen.

Pada dasarnya salah satu kriteria penting yang melekat dalam

---

<sup>16</sup> Lihat lebih lanjut dalam, Anderson, James E.1979. *Public Policy-Making*. New York: Praeger. Hal. 123-124

program pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang adalah diberikannya kebebasan bagi kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang untuk memilih, menentukan dan melaksanakan berbagai jenis kegiatan sesuai dengan pilihan dan keterampilannya masing-masing. Dengan kebebasan ini, maka dimungkinkan setiap kelompok memiliki jenis kegiatan yang berbeda dengan kelompok lainnya. Komitmen yang demikian ini dimaksudkan agar dalam kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang terjadi proses partisipasi dan proses belajar guna meningkatkan kemampuan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dan kelembagaan miliknya.

Adanya keterlibatan aparat birokrasi dalam menentukan jenis kegiatan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dan tidak adanya kebebasan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam menentukan jenis kegiatannya dengan demikian dapat dinilai sebagai penyimpangan terhadap peraturan program. Bayangan kegagalan program dan ketakutan memperoleh sanksi dari atasan dengan demikian cenderung mendominasi perilaku aparat birokrasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan.

Pada umumnya sifat tidak mau mengambil resiko yang dimiliki aparat birokrasi dalam pelaksanaan tugas, nampaknya sudah menjadi kecenderungan perilaku aparat birokrasi di banyak Negara. Osborne dan Gaebler menyatakan hal ini dengan menyebut sebagai pemerintahan yang tidak memiliki jiwa kewirausahaan. Selanjutnya mereka menyatakan bahwa pemerintahan yang produktif, efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas adalah pemerintahan yang memiliki kepribadian wirausaha (*entrepreneurial personality*) yang ditandai oleh adanya kecenderungan untuk berani mengambil resiko.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Untuk mewujudkan produktifitas, efektivitas dan efisiensi ini, Osborne dan Gaebler melihat pentingnya desentralisasi dalam dalam pelaksanaan tugas. Yaitu memberikan wewenang kepada lembaga-lembaga di tingkat bawah atau lembaga milik masyarakat untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan yang selama ini dikuasai oleh birokrasi pemerintah. Dalam pengertian ini masyarakat atau lembaga sosial miliknya diberikan wewenang untuk mengelola suatu program, mulai dari pengambilan keputusan hingga pelaksanaannya. Pemberian wewenang ini selanjutnya akan mengurangi beban tugas aparat birokrasi, sehingga peran aparat birokrasi hanya melaksanakan tugas-tugas pengendalian dan bimbingan saja. Lihat lebih jauh dalam Osborne dan Gaebler, 1995, *Reinventing Government...* hal. 302.

Sejalan dengan pendapat tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa perilaku aparat birokrasi dalam pengelolaan program pemberdayaan sangat tidak mendukung upaya pencapaian produktivitas, efektivitas dan efisiensi program. Bappeda Kabupaten Sidoarjo (aparat birokrasi) selaku pihak yang dipercayakan untuk mengelola program di sini cenderung mendominasi pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang.

Dalam program pemberdayaan ini aparat birokrasi terlibat langsung dalam menentukan arah, pola kerja dan keseluruhan aktivitas kegiatan program pemberdayaan. Peran dan fungsi aparat birokrasi dalam pengelolaan program ini nampak menonjol pada penentuan keanggotaan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang, penentuan jenis kegiatan, penyaluran dana, pembuatan aturan atau mekanisme kerja kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dan sebagainya. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa karakteristik perilaku aparat birokrasi dalam pengelolaan program pemberdayaan tidak sesuai dengan tuntutan program.

### **Partisipasi Dalam Program Pemberdayaan**

Pada umumnya pelaksanaan program pemberdayaan sangat mensyaratkan partisipasi langsung kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang (penerima program) dalam setiap tahapan kegiatan program. Yaitu mulai dari tahap identifikasi masalah, pembuatan keputusan, perencanaan, pelaksanaan sampai dengan monitoring dan evaluasi kegiatan. Partisipasi dalam idenrifikasi masalah berkaitan dengan aktivitas individu maupun kelompok masyarakat: pengungsi Syi'ah Sampang dalam inventarisasi berbagai permasalahan yang dihadapi sehari-hari, yang selanjutnya diwujudkan dalam usulan kegiatan yang nantinya akan dilaksanakan.

Partisipasi dalam pembuatan keputusan berkaitan dengan aktivitas individu maupun kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam memutuskan jenis kegiatan apa yang dipilih dan yang akan dilaksanakan. Partisipasi dalam perencanaan kegiatan berkaitan dengan aktivitas individu maupun kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam menyusun rencana kegiatan yang akan



dilaksanakan, termasuk di dalamnya menyusun pemanfaatan dana, pertemuan di antara sesama anggota masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dan sebagainya.

Partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan menunjuk kepada aktivitas individu maupun kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam setiap kegiatan yang telah mereka pilih dan yang dilaksanakan. Partisipasi dalam monitoring kegiatan berkaitan dengan pemberian laporan tentang pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan secara benar, tertib, dan teratur. Sedangkan partisipasi dalam evaluasi kegiatan berkaitan dengan keterlibatannya dalam aktivitas evaluasi yang dilaksanakan oleh pengelola program.

Dengan melihat pola identifikasi masalah yang tidak berasal dari seluruh anggota kelompok masyarakat. Pengungsi Syi'ah Sampang sebagaimana tersebut di atas, dapat dipahami bahwa jenis kegiatan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang belum mampu menampung keinginan, kebutuhan dan aspirasi seluruh anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang peserta program. Belum tertampungnya aspirasi maupun kebutuhan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam identifikasi masalah ini pada tahap selanjutnya akan berakibat pada proses pembuatan keputusan. Yaitu tahap penentuan jenis kegiatan apa yang akan dilakukan oleh kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang selanjutnya.

Keterlibatan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam proses pembuatan keputusan ini amat penting, karena keputusan tersebut menyangkut kepentingan, kebutuhan, serta nasib kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang itu sendiri. Pada tahap pembuatan keputusan ini, partisipasi kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang berdasarkan hasil penelitian termasuk sangat kurang bahkan hampir tidak ada sama sekali. Berdasarkan hasil penelitian lapangan, menunjukkan bahwa keterlibatan partisipasi kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam perencanaan kegiatan sangat kurang.

Melihat kurangnya partisipasi anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam perencanaan kegiatan menunjukkan

anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang belum begitu mengetahui arti pentingnya keterlibatan mereka dalam perencanaan kegiatan. Melalui perencanaan yang dilakukan oleh anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang sebagai pemilik program pemberdayaan, mereka secara langsung dapat mengatur dirinya sendiri, sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang dimilikinya (*bottom-up planning*). Di sini anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang akan melakukan proses belajar guna mengembangkan kemampuan dirinya maupun lembaga milik masyarakatnya.

Keadaan ini tentunya sangat berbeda apabila perencanaan kegiatan dilakukan oleh pihak lain, misalnya pihak aparat birokrasi, maka hasil perencanaan tersebut belum tentu sesuai dengan kemampuan dan keinginan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang itu sendiri. Sehingga dapat dipastikan perencanaan yang dilakukan oleh pihak luar tidak akan menjamin keberhasilan program. Menurut Conyers<sup>18</sup> hasrat untuk lebih berpartisipasi dalam perencanaan, dikaitkan dengan pendapat yang antara lain menyatakan bahwa partisipasi berkaitan erat dengan diperolehnya kemerdekaan politik. Dengan demikian keterlibatan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam pembuatan keputusan pada program pemberdayaan merupakan hak sosial yang amat mendasar.

Namun dengan melihat kondisi partisipasi kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam proses perencanaan kegiatan yang sangat kurang sebagaimana tersebut di atas, menunjukkan belum adanya kesadaran dari pihak pemerintah setempat untuk melibatkan kelompok sasaran dalam perencanaan kegiatan. Demikian pula halnya dengan partisipasi masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam pelaksanaan kegiatan sangat rendah. Keterlibatan

---

<sup>18</sup> Lebih jauh Conyers menyatakan bahwa dalam pelaksanaan suatu program pembangunan dipandang perlu agar para perencana menyadari bahwa orang-orang yang terkena sasaran suatu proyek haruslah dilibatkan sebanyak mungkin dalam tahapan perencanaan; dengan tujuan agar dapat memberikan kepastian mengenai informasi yang mendetail bagi kebutuhan dan kondisi sosial yang mudah diperoleh, dan memberi dorongan masyarakat untuk berpartisipasi dan memiliki komitmen yang besar terhadap proyek. Lebih detail lihat dalam, Conyers, Diana.1991. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Diterjemahkan oleh: Susetawan. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hal. 26-27.

kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam perencanaan kegiatan ini banyak ditemukan di Kabupaten Sidoarjo. Sedangkan di Rusun pengungsi yang merupakan lokasi penelitian, upaya aparat birokrasi untuk melibatkan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam proses perencanaan kegiatan belumlah nampak. Berdasarkan hasil wawancara mendalam<sup>19</sup> diketahui bahwa dalam monitoring kegiatan, partisipasi anggota kelompok pengungsi Syi'ah Sampang sangat kurang bahkan tidak ada sama sekali.

Pada umumnya tujuan utama program pemberdayaan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang melalui partisipasi mereka dalam kegiatan program tersebut. Melalui partisipasi dalam program pemberdayaan ini diharapkan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dapat belajar mengelola kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan hidup mereka, sehingga mereka mampu untuk mengatasi sendiri masalah kemiskinan yang mereka hadapi, serta meningkatkan kemadiriannya. Dengan tidak terwujudnya pelaksanaan program pemberdayaan, yaitu menumbuhkan partisipasi masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam program pemberdayaan, dengan demikian mengindikasikan kegagalan program tersebut dalam mencapai tujuannya.

### **Komunikasi Infomasi Dalam Pelaksanaan Program Pemberdayaan**

Secara umum dapat dikatakan bahwa salah satu faktor penting bagi penunjang keberhasilan pelaksanaan suatu program pembangunan adalah adanya dukungan komunikasi infomasi yang memadai tentang program tersebut.<sup>20</sup> Melalui aktivitas komunikasi infomasi, tujuan maupun sasaran kebijakan yang berkaitan dengan program pemberdayaan harus dapat disosialisasikan, dipahami dan dilaksanakan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program tersebut. Tersedianya infomasi yang memadai dan relevan tentang bagaimana

---

<sup>19</sup> Wawancara dengan Tajul Muluk dan Iklil al Milal 9-12 Agustus 2019 di Rusun Jemundo Sidoarjo.

<sup>20</sup> Lihat dalam Edwards, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly Inc. Hal. 33.

suatu program dilaksanakan, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan ketentuan tersebut perlu diketahui dan dipahami oleh setiap pelaksana program, guna memperlancar pencapaian tujuan program.

Tanpa pemahaman yang jelas tentang suatu program, maka setiap pelaksana program akan mengalami kesulitan dalam menterjemahkan dan memahami isi maupun tujuan program tersebut. Sehubungan dengan pendapat tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa keberhasilan program pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang juga sangat membutuhkan komunikasi informasi tentang program pemberdayaan dari aparat birokrasi selaku pihak pengelola program kepada masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang selaku kelompok sasaran program, dan berbagai pihak yang berkepentingan terhadap pelaksanaan program tersebut. Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa proses memperoleh informasi anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dari aparat birokrasi sangat jarang mereka dapatkan. Kenyataan ini berimplikasi kurangnya aktivitas individu sebagai anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam mengkomunikasikan informasi tentang setiap kegiatan yang dilakukannya kepada individu dari anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang lainnya.

Dalam pelaksanaan program pemberdayaan, seharusnya setiap individu anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang mendapatkan informasi yang sebanyak-banyaknya tentang program pemberdayaan dan diharapkan mereka dapat mengkomunikasikan setiap informasi yang diperolehnya itu, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan program pemberdayaan, baik hal itu menyangkut masalah yang dihadapi maupun kemaluan atau pengalaman yang diperolehnya dalam melaksanakan kegiatan program kepada setiap individu dari anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang yang lain. Dengan proses memperoleh informasi ini diharapkan setiap anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang saling mempertukarkan pengalamannya, sehingga mereka diharapkan untuk mampu mengatasi setiap masalah yang dihadapinya di lapangan.

Jarangnya individu anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam memperoleh informasi, terjadi antara lain: karena

jarangnya individu dari anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang tersebut mengadakan pertemuan, jaranganya kunjungan dari Lurah dan Camat, serta tidak adanya penyuluhan yang diberikan oleh aparat birokrasi dan instansi terkait lainnya. Dengan tidak adanya sumber infomasi yang memadai tersebut, maka menyebabkan anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang mengalami kesulitan dalam memperoleh infomasi yang berkaitan dengan pelaksanaan program pemberdayaan. Walaupun ada anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang yang berkeinginan untuk memperoleh infomasi, biasanya dilakukan melalui kegiatan infomal, seperti di antara sesama individu anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang saling menginfomasikan kegiatan dan pengalamannya.

Terkait dengan komunikasi infomasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan ini pada umumnya mengalami hambatan, hal ini disebabkan karena pihak pemerintah setempat (aparat birokrasi) sebagai pemilik program pemberdayaan semata-mata hanya melihat kepentingan dan keperluan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang, serta permasalahannya yang memerlukan pemecahan secepat mungkin. Sedangkan dari pihak masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang itu sendiri belum memiliki kesiapan dan pemahaman terhadap keinginan dari pihak pemerintah setempat. Oleh sebab itu dalam komunikasi infomasi tentang program pemberdayaan diperlukan tahap pendahuluan seperti peninjauan dan pengenalan sebelum pesan-pesan yang sesungguhnya disampaikan. Kenyataan di lapangan juga menunjukkan bahwa pada saat pelaksanaan kegiatan program pemberdayaan, upaya untuk memperoleh infomasi diantara anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang juga relatif sangat jarang, hal ini disebabkan karena masing-masing Kepala Keluarga (KK) yang merupakan individu dari anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang setelah menerima dana atau uang pemberdayaan tidak saling mengkomunikasikan perkembangan kegiatan program pemberdayaan yang dilakukannya kepada pihak lain.

Dengan demikian, jaranganya kegiatan untuk memperoleh infomasi dari anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang ini menunjukkan bahwa pelaksanaan program pemberdayaan tidak

didukung oleh tersedianya sumber informasi yang memadai dan yang dapat dikomunikasikan kepada pengungsi Syi'ah Sampang. Di sini anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang, aparat pemerintah desa maupun Camat, tidak dibekali pengetahuan yang cukup tentang program pemberdayaan, sehingga dalam melaksanakan kegiatan program pemberdayaan banyak terjadi penyimpangan atau kesalahan. Sehubungan dengan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang, maka pelaksanaan program pemberdayaan perlu kiranya diimbangi dengan komunikasi informasi yang memadai.

Melalui penyaluran komunikasi informasi yang memadai, anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang akan menerima berbagai peraturan, perubahan, dan pendekatan yang digunakan dalam program pemberdayaan. Selain kegiatan menyalurkan informasi, kegiatan yang berhubungan dengan komunikasi informasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan adalah saling mempertukarkan informasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan program pemberdayaan. Dengan proses pertukaran informasi ini di samping dapat diketahui hambatan maupun perkembangan program, juga dapat berfungsi bagi pengungsi Syi'ah Sampang sebagai sarana pemantauan dan pengendalian program. Dengan demikian, komunikasi horizontal berupa pertukaran informasi di antara sesama pengungsi Syi'ah Sampang tersebut merupakan wahana untuk berdiskusi dan bertukar pikiran antar individu yang terlibat dalam pengelolaan program pemberdayaan.

Tahap proses mempertukarkan informasi baik di antara sesama anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang, maupun antara lembaga milik masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dengan aparat birokrasi jarang sekali dilakukan. Proses pertukaran informasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan ini berupa pelaporan pelaksanaan kegiatan atau laporan perkembangan kegiatan, yang berasal dari anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang biasanya langsung ditujukan kepada aparat birokrasi. Sedangkan informasi yang berasal dari aparat birokrasi dan ditujukan kepada masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang antara lain hanya berupa

penyuluhan dan pemberian petunjuk cara membuat laporan kegiatan.

Secara keseluruhan, proses komunikasi informasi hanya dilakukan sekali dalam setahun. Kondisi seperti ini memperlihatkan bahwa kegiatan komunikasi informasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program pemberdayaan tidak berjalan dengan baik. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa upaya mengkomunikasikan informasi tentang setiap kegiatan maupun saling tukar-menukar informasi tentang program pemberdayaan di antara anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang maupun aparat birokrasi sebagai pengelola program pemberdayaan secara kuantitas maupun kualitas tidak begitu baik dalam pelaksanaannya.

Komunikasi informasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan dapat dikatakan kurang. Proses komunikasi informasi yang terjadi biasanya hanya bersifat pengarahan, pemberian petunjuk atau perintah dari aparat birokrasi kepada anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang sebagai peserta program. Sedangkan dari pihak anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang itu sendiri, hampir tidak ada kesempatan untuk menyampaikan keluhan, gagasan, saran, dan berbagai informasi yang mereka miliki kepada pihak aparat birokrasi.

Pendekatan komunikasi informasi yang demikian ini oleh Hairston<sup>21</sup> disebut dengan pendekatan komunikasi linier-konvensional, yaitu komunikasi informasi dengan pola-sumber-pesan-media-penerima. Pola komunikasi informasi yang demikian itu sudah tidak tepat lagi bagi pelaksanaan komunikasi informasi dalam pembangunan. Pola tersebut dipandang mengabaikan masyarakat sebagai kelompok sasaran pembangunan.

Pendekatan baru komunikasi informasi dalam pelaksanaan program pembangunan, khususnya dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang diharapkan lebih berorientasi pada pola komunikasi informasi dua arah antara pemerintah dengan pengungsi Syi'ah Sampang sebagai penerima manfaat pemberdayaan. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong

---

<sup>21</sup> Lihat dalam Hairston, Maxine. 1982. Using Rogers's Communication Theories in the composition Classroom, *Journal of Rhetoric Review.*, vol. 1 no. 1. Pp. 50-55.

partisipasi masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam pelaksanaan program pemberdayaan. Namun kenyataan yang terjadi di lapangan tidaklah demikian.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka komunikasi informasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan harus dilihat sebagai suatu proses yang menyeluruh, termasuk pemahaman terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang sebagai kelompok sasaran, penyebaran dan penerimaan informasi, umpan balik terhadap pesan-pesan itu bukan hanya kegiatan langsung satu arah dari aparat birokrasi kepada penerima (masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang), namun harus secara timbal balik.

Berdasar hal tersebut, untuk meningkatkan komunikasi informasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan harus diciptakan kesejajaran antara pihak komunikator dengan komunikan.<sup>22</sup> Yaitu masing-masing pihak merasa saling membutuhkan dalam proses tukar menukar informasi. Oleh karena itu, komunikasi informasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan antara pihak aparat birokrasi dengan anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang harus dapat menumbuhkan rasa saling menghargai, saling percaya dan saling ketergantungan informasi, sehingga proses komunikasi informasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan dapat berlangsung secara efektif.

Adapun untuk menciptakan komunikasi informasi seperti itu, aparat birokrasi harus dapat menumbuhkan pemahaman dan pengertian di kalangan anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang bahwa komunikasi informasi tentang berbagai masalah yang terjadi dalam pelaksanaan program pemberdayaan sangat dibutuhkan oleh aparat birokrasi, sedangkan komunikasi informasi tentang program pemberdayaan dari aparat birokrasi juga sangat dibutuhkan oleh anggota kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang. Di sinilah

---

<sup>22</sup>Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, yakni sebagai berikut: (a). Adanya kepentingan bersama antara komunikator dengan komunikan; (b). Argumen atau motivasi pembangunan yang disebut oleh komunikator merupakan suatu jawaban terhadap pemecahan suatu masalah yang sedang dihadapi oleh komunikan; dan (c). Komunikator merupakan sumber yang dapat dipercaya. Lihat dalam Susanto, Eko Harry., 2010. *Teknik Komunikasi Efektif: Strategi dalam Keanekaragaman Masyarakat*. Jakarta; Universitas Tarumanegara Press. Hal. 20.



kemudian terjadi proses komunikasi dua arah yang sejajar dan sederajat. Sehingga melalui mekanisme yang demikian selanjutnya terjadi pertukaran informasi yang jujur dan terbuka, guna mewujudkan keberhasilan dalam pelaksanaan program pemberdayaan.

### **Rekonstruksi Model Pemberdayaan Masyarakat**

Pada umumnya pengkajian tentang strategi pemberdayaan masyarakat dapat ditinjau dari 3 hal, yaitu: (1) apa yang dikerjakan dalam strategi pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat dapat berfungsi; (2) strategi pemberdayaan yang bagaimana yang membuat masyarakat berfungsi; dan (3) mengapa suatu strategi pemberdayaan dapat membuat masyarakat berfungsi. Ketiga hal ini yang digunakan oleh Hanna dan Robinson dalam membuat teori tentang *Strategies for Community Empowerment*.<sup>23</sup>

Pranarka & Vidhyandika menyatakan bahwa munculnya pemberdayaan sebagai akibat reaksi dari alam pikiran, tata masyarakat dan tata budaya sebelumnya yang berkembang di suatu negara.<sup>24</sup> Definisi yang lain adalah upaya untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Memberikan kekuatan akan menghasilkan hirarkhi kekuatan dan ketiadaan kekuatan seperti yang dikemukakan oleh Simon<sup>25</sup> sebagai berikut: Pemberdayaan adalah suatu aktivitas reflektif, suatu proses yang mampu diinisiasikan dan dipertahankan hanya oleh agen atau subjek yang mencari kekuatan atau penentuan diri sendiri. Sementara proses lainnya hanya dengan memberikan iklim, hubungan, sumber-sumber dan alat-alat prosedural yang melaluinya masyarakat dapat meningkatkan kehidupannya.

---

<sup>23</sup> Lihat dalam Hanna dan Robinson, Hanna, Mark G and Robinson, Buddy. 1994. *Strategies for Community Empowerment: Direct-action and Transformative Approaches to Social Change Practice*. NewYork: The Edwin Mellen Press.1994. Hal. 42-59.

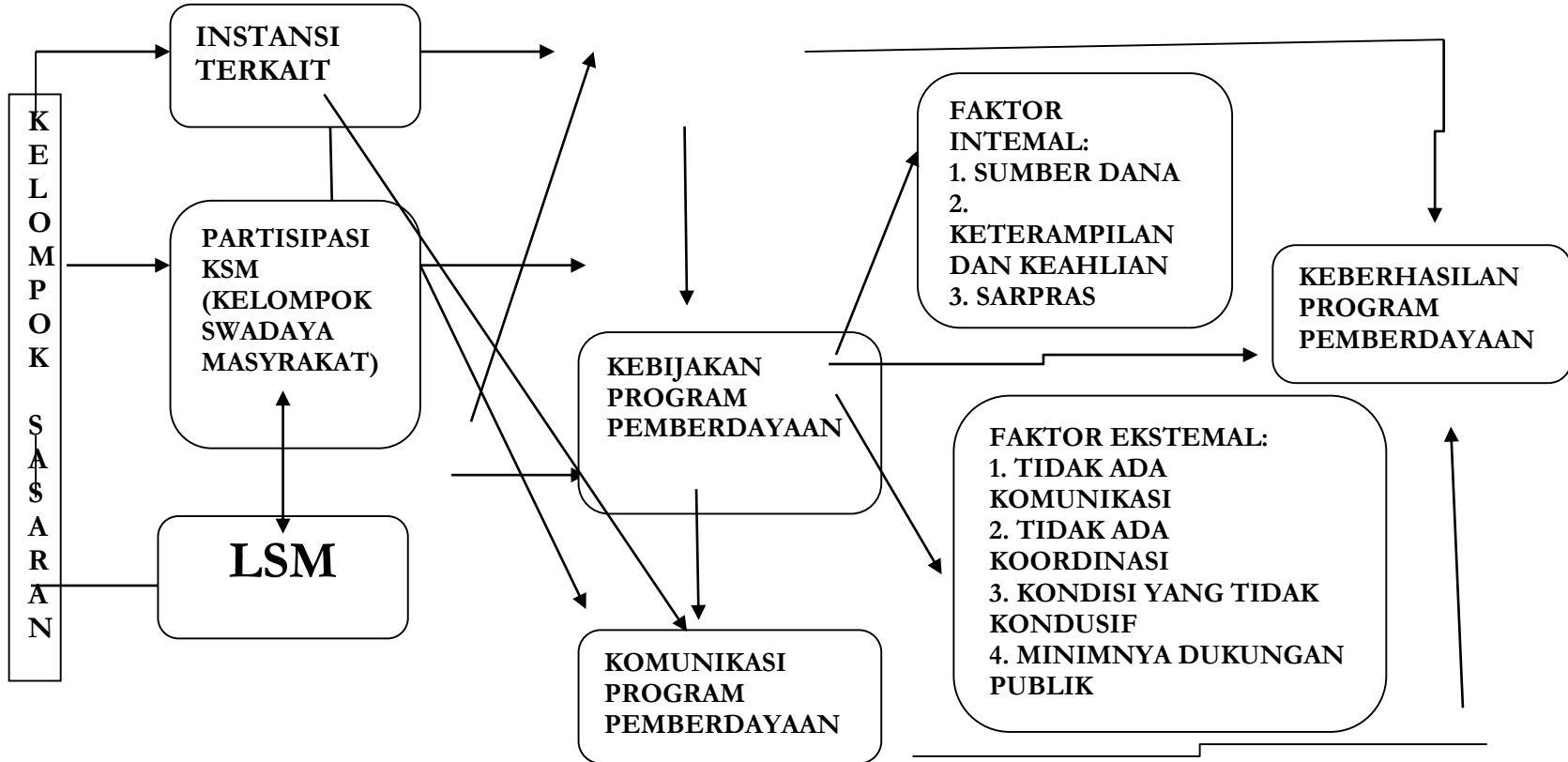
<sup>24</sup> Lihat dalam Pranarka dan Vidhyandika, 1996, dalam Onny SP., dan AMW. Pranarka (ed.) *Pemberdayaan; Konsep Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS. hal.44

<sup>25</sup> Pemberdayaan merupakan sistem yang berinteraksi dengan lingkungan sosial dan fisik bukan merupakan upaya pemaksaan kehendak, proses yang dipaksakan, kegiatan untuk kepentingan pemrakarsa dari luar, keterlibatan dalam kegiatan tertentu saja, dan makna-makna lain yang tidak sesuai dengan pendelegasian kekuasaan atau kekuatan sesuai potensi yang dimiliki masyarakat. Lihat dalam Simon, H. 1993. *Hutan Jati dan Kemakmuran; Problematika dan Strategi Pemecahannya*. Yogyakarta; Aditya Media. Hal. 23.

Penanganan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang asal Sidoarjo melalui program pemberdayaan yang telah dilakukan oleh pemerintah setempat dalam hal ini dipercayakan kepada Bappeda Kabupaten Sidoarjo (aparatur birokrasi) diartikan sebagai cara untuk mencapai tujuan eksternal golongan atau kelompok penguasa, bukan sebagai tujuan internal dalam mencapai integrasi sosial, partisipasi dan kepercayaan diri dalam menghadapi situasi pasca program pemberdayaan selesai dilakukan.

Selain itu, orientasi pada pencapaian target kuantitatif dari program lebih dominan daripada orientasi pada pencapaian target fungsional melalui proses pemberdayaan yang sebenarnya. Belajar dari pengalaman tentang tidak dilibatkannya partisipasi aktif seluruh masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam pelaksanaan program pemberdayaan yang telah dilakukan oleh pemerintah setempat selaku pihak pengelola program, yang kemudian didasarkan diskusi peneliti dengan para pengambil kebijakan, para ahli, tokoh masyarakat serta informan (warga pengungsi Syi'ah Sampang) itu sendiri, maka dapat tercipta suatu model program pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang yang dapat menciptakan suasana keserasian sosial dan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang. Adapun model program pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang yang dimaksud adalah sebagai berikut:

# MODEL PROGRAM PEMBERDAYAAN PENGUNGSI SYIAH



## Interpretasi Model

Dalam model program pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang sebagaimana pada gambar di atas, pemerintah setempat (aparatus birokrasi) selaku pihak pengelola program harus memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada semua masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang untuk turut serta berpartisipasi aktif secara luas dalam mengelola program pemberdayaan tersebut. Partisipasi aktif dari seluruh masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang ini terutama dalam hal perencanaan program, pengambilan keputusan tentang kegiatan yang akan dilakukan, pelaksanaan kegiatan, dan monitoring atau evaluasi kegiatan program yang dilaksanakan tersebut.

Sebelum program pemberdayaan itu dilaksanakan, aparat birokrasi harus terlebih dahulu mengkomunikasikan tentang program pemberdayaan tersebut kepada masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang. Di samping itu, aparat birokrasi harus menjalin kerjasama yang baik secara optimal dengan instansi terkait dan LSM terutama untuk membantu memudahkan pelaksanaan kegiatan program pemberdayaan yang dilaksanakan tersebut. Selanjutnya, instansi terkait dan LSM harus pula membantu masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang terutama dalam hal memberikan pengarahan atau bimbingan dalam pelaksanaan program pemberdayaan, karena tidak semua pengungsi Syi'ah Sampang yang mengerti atau faham tentang program pemberdayaan tersebut.

Perilaku aparat birokrasi yang cenderung mendominasi semua kegiatan dalam program pemberdayaan harus dihilangkan dan kebebasan untuk melaksanakan kegiatan program harus diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang. Aparatus birokrasi harus berfungsi sebagai mediator, dinamisator dan katalisator dalam kegiatan program. Untuk mewujudkan hal itu, maka baik aparat birokrasi, pengungsi Syi'ah Sampang maupun pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pelaksanaan program pemberdayaan itu harus patuh terhadap aturan program yang telah dibuat oleh pemerintah tanpa terkecuali.

Selanjutnya aparat birokrasi bersama instansi yang terkait dan LSM harus selalu memonitor terhadap pelaksanaan program pemberdayaan yang melibatkan partisipasi aktif semua masyarakat

pengungsi Syi'ah Sampang tersebut. Kesalahan demi kesalahan dalam pelaksanaan program pemberdayaan diperbaiki dan diperbaiki terus, sehingga semua pengungsi Syi'ah Sampang yang berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan program pemberdayaan lebih mengerti tentang hak dan kewajibannya sebagai subjek dalam program pemberdayaan, yang pada akhirnya pelaksanaan program pemberdayaan dapat berhasil dengan baik.

Perubahan-perubahan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dapat dicapai secara optimal bila ditempuh melalui partisipasi aktif yang luas dari seluruh masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam pengambilan. Keputusan dan pelaksanaan tindakan-tindakan. Tujuan yang ingin dicapai tidak hanya tujuan akhir dari program, tetapi juga proses untuk mencapai tujuan akhir program tersebut sehingga tujuan utamanya, yakni untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dapat tercapai.

Sasaran program pemberdayaan yang melibatkan partisipasi aktif semua masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang haruslah terdiri dari individu, keluarga dan kelompok masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang itu sendiri. Oleh karena itu, penggunaan strategi pemberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya mempunyai implikasi agar setiap kegiatan yang diciptakan bertumpu pada proses yang sifatnya melibatkan partisipatif aktif dari semua masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang, sehingga segala aspirasi, pilihan, keinginan dan kebutuhan pengungsi Syi'ah Sampang dapat terakomodasi dengan baik.

Secara umum, masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang terdiri atas penduduk yang pendidikannya relatif rendah dan kurang memiliki pemahaman terhadap permasalahan yang mereka hadapi, juga kurang memiliki kemampuan dan kemauan untuk memecahkan persoalannya. Masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang juga kurang mengenal prosedur atau proses-proses yang demokratis dalam memecahkan permasalahannya. Sehubungan dengan hal tersebut, strategi dasar yang dapat digunakan untuk memecahkan persoalan ini adalah usaha penciptaan dan pengembangan partisipasi yang lebih luas dari seluruh masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang. Usaha-usaha tersebut

dimaksudkan untuk menciptakan semangat agar masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang terlibat aktif dalam kegiatan program, baik dalam penetapan kebijakan, perumusan kebutuhan maupun pemecahan permasalahan pengungsi Syi'ah Sampang sendiri.

Adapun cara untuk memotivasi masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang agar berpartisipasi aktif dalam program pemberdayaan adalah dengan menggunakan cara-cara atau prosedur-prosedur demokratis, seperti musyawarah, diskusi, komunikasi, dan pertemuan-pertemuan antar pengungsi Syi'ah Sampang. Juga, mengembangkan kerjasama atas dasar kesukarelaan, keswadayaan, pengembangan kepemimpinan setempat, dan tujuan yang bersifat pendidikan. Misalnya, program ketetanggaaan di lingkungan pemukiman, dan program pendidikan orang dewasa. Bila semua masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dengan penuh kesadaran sudah temotivasi untuk berpartisipasi aktif, berarti pelaksanaan program pemberdayaan berhasil dengan baik.

Adanya keberdayaan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang dalam mengatasi kemiskinannya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hidupnya di pemukiman, tidak berarti bahwa pemenuhan seluruh kebutuhan masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan sosial sepenuhnya dibebankan kepada masyarakat pengungsi Syi'ah Sampang. Pemenuhan kebutuhan dasar (terutama pendidikan, pelayanan kesehatan dan pelayanan kesejahteraan sosial) tetap merupakan kewajiban pihak pemerintah.

## Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan beberapa hal berikut; 1. Bahwa proses pemberdayaan pengungsi Syiah yang selama dilakukan pemerintah Provinsi Jawa Timur yang dalam hal ini melibatkan Pemkab Sidoarjo belum berjalan secara optimal. Hal ini karena beberapa hal di samping minimnya keterampilan para pengungsi yang ada, sehingga akses terhadap peningkatan kesejahteraan secara umum rendah. 2. Bahwasanya perilaku dari aparat birokrasi lebih mencerminkan sebagai penguasa dan pemilik program. Selanjutnya melahirkan jenis kegiatan yang sesuai dengan keinginan aparat birokrasi. 3. Kegiatan komunikasi

informasi tentang program pemberdayaan jarang sekali dilakukan. Tidak tersedianya informasi yang cukup memadai tentang program pemberdayaan, menyebabkan tujuan, mekanisme dan prosedur program pemberdayaan tidak diketahui oleh kelompok masyarakat pengungsi Syiah Sampang di Desa Jemundo. 4. Bahwasanya dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pengungsi Syiah Sampang di Desa Jemundo Sidoarjo, tidak terdapat peluang dan kesempatan yang diberikan oleh aparat birokrasi kepada semua kelompok masyarakat pengungsi Syiah Sampang etnik Madura untuk berpartisipasi aktif secara luas dalam mengelola program pemberdayaan tersebut. Keadaan ini pada dasarnya menyebabkan masyarakat pengungsi Syiah Sampang Jemundo tidak memiliki kesempatan untuk belajar, serta mengungkapkan aspirasi merealisasikan dan mengaktualisasikan kebutuhan dan keinginannya terhadap program pemberdayaan yang ditujukan kepadanya.

### Daftar Pustaka

- Abipraja, Soedjono. 2002. Pemberdayaan Masyarakat; sebuah Strategi Memperkecil Kesenjangan di Jawa Timur, *Jurnal Widya Manajemen dan akuntansi*, Vol.2 no. 1, 2002.
- Adimihardja, Kusnaka dan Hikmat, Harry. 2003. *Participatory Research Appraisal: Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat*, Bandung: Humaniora.
- Adelman, Irma and Morris, Cynthia Taft. 1973. *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. "Cara Pendekatan Kepada Kebijakan Pembangunan Yang Terpusat Pada Kemiskinan". Dalam: John P. Lewis dan Valeriana Kallab, eds. *Mengkali Ulang Strategi-Strategi Pembangunan*. Jakarta: UI Press.
- Amal, M. Khusna. 2020. "Anti-shi'a mass mobilization in Indonesia's democracy: godly alliance, militant groups and the politics of exclusion", *Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies (IJIMS)*, Vol. 10 (1), 25-48.
- \_\_\_\_\_. 2020. "Protecting Civil Rights Amidst Rising Illiberalism in

- Indonesia's Democracy: State Response to Shari'a-Based Violence Againsts Shi'a Groups", *Ulumuna Journal of Islamic Studies*, Vol. 24 (2), 296-319.
- \_\_\_\_\_. 2020. "Towards a Deliberative Conflict Resolution? A Reflection on State Inclusive Response to Sunni-Shi'a Tension in Indonesia's Democracy", *Qudus International Journal of Islamic Studies (QIJIS)*, Vol. 8 (2), 2020, 226-256.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy-Making*. New York: Praeger.
- Azis Muslim, 2017. Analisis Kegagalan PNPM dalam membangun kemandirian Masyarakat Miskin (Studi Kasus di DIY, Jawa Tengah dan Jawa Timur), *Jurnal Penyuluhan*, vol.13. no.1, Maret. Hal 79
- Bogdan, Robert C & Biklen. 1992. *Introduction to Qualitative Research Methods*. Alih Bahasa Arief Furchan. Surabaya: Usaha Nasional.
- Brown, Ina Corinne. 1973. *Understanding Race Relation*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Bryant, Coralie dan White, Louise G. 1987. *Manajemen Pembangunan: Untuk Negara Berkembang*. Alih Bahasa Rusyanto L.Simatupang. Jakarta: LP3S.
- Chambers, Robert. 1987. *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*. Alih Bahasa Pepep Sudradjat, Jakarta: LP3ES
- Cohen, John M. and Uphoff, Norman T. 1977. *Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design Implementation and Evaluation*. Ithaca: Cornell University.
- Conyers, Diana. 1991. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Diterjemahkan oleh: Susetiawan. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Creswell, John W. 1994. *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, London, New Delhi: Sage Publications.
- Darmayanti, 2015. Studi Deskriptif Tentang Strategi Pemberdayaan Masyarakat oleh Pertanian Kota Surabaya, *Jurnal Unair Vol. 3. No.1*. Januari. Hal. 95-102.
- Dahlan, A1. 1980. "Jaringan Komunikasi Sosial di Pedesaan Sebagai Sarana Pemerataan Informasi", dalam: Alfian (ed.),



- Kemiskinan Struktural*, Jakarta: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial.
- De Jonge, Huub. 1989. *Madura Dalam Empat Zaman: Pedagog, Perkembangan Ekonomi Dan Islam*, Jakarta: PT.Gramedia.
- (ed). 1989. *Agama, Kebudayaan Dan Ekonomi: Studi-Studi Interdisipliner Tentang Masyarakat Madura*, Jakarta: Ralawali Pers.
- Edwards, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Friedman, John. 1992. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge. Massachusetts: Black-well Publishers.
- Goulet, Denis. 1987. *The Cruel Chaise: A New Concept in the Theory of Development*. New York: Atheneum.
- Grindle, Merilee S. (ed.). 1980. *Politics and Public Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hagul, Peter. 1985. "Lima Ciri Lembaga Swadaya Masyarakat, Mitos atau Kenyataan. Dalam Peter Hagul (ed.). *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat*. Jakarta: PT. Rajawali.
- Hanna, Mark G. And Robinson, Buddy. 1994. *Strategies For Community Empowerment: Direct action and Transformative Approaches to Social Change Practice*. New York: The Edwin Mellen Press.
- Hairston, Maxine. 1982. Using Rogers's Communication Theories in the composition Classroom, *Journal of Rhetoric Review.*, vol. 1 no. 1. Pp. 50-55.
- Hikmat, Harry. 2001. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Juhari, Imam Bonjol. 2016. Ekonomi dan Prestise dalam Budaya Kerapan Sapi di Madura, *Karsa: Journal of Social and Islamic Culture*. Vol. 24 No. 2. Hal. 186-204.
- Juhari, Imam Bonjol. 2016. *Aktivisme Islam Lokal Madura*. Jember: IAIN Jember Press
- Kaplan, Bernard. 1967. "The Culture of Poverty: The Moral Perspective", dalam: *Journal of Human Relations*. Vol.15.
- Kartasasmata, Ginandjar. 1997. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo.
- Osborne, D. and Gaebler, T. 1995. Reinventing Government. *Journal of*

*Leisure Research*, no. 3. Vol.27

- Pranarka dan Vidhyandika. 1996. dalam Onny SP., dan AMW. Pranarka (ed.) *Pemberdayaan; Konsep Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.
- Susanto, Eko Harry., 2010. *Teknik Komunikasi Efektif: Strategi dalam Keanekaragaman Masyarakat*. Jakarta; Universitas Tarumanegara Press.
- Simon, H. 1993. *Hutan Jati dan Kemakmuran; Problematika dan Strategi Pemecabannya*. Yogyakarta; Aditya Media.