

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Masyarakat

1. Pengertian Masyarakat

Salah satu definisi dari masyarakat pada awalnya adalah “*a union of families*” atau masyarakat merupakan gabungan atau kumpulan dari keluarga-keluarga. Awal dari masyarakat pun dapat kita katakan berasal dari hubungan antar individu, kemudian kelompok yang lebih membesar lagi menjadi suatu kelompok besar orang-orang yang disebut dengan masyarakat (Khairuddin, 2008).

Masyarakat adalah suatu kesatuan yang selalu berubah yang hidup karena proses masyarakat. Masyarakat terbentuk melalui hasil interaksi yang kontinyu antar individu. Dalam kehidupan bermasyarakat selalu dijumpai saling pengaruh mempengaruhi antar kehidupan individu dengan kehidupan bermasyarakat (Soetomo, 2009).

Istilah masyarakat (*Society*) artinya tidak diberikan ciri-ciri atau ruang lingkup tertentu yang dapat dijadikan pegangan, untuk mengadakan suatu analisa secara ilmiah. Istilah masyarakat mencakup masyarakat sederhana yang buta huruf, sampai pada masyarakat-masyarakat industrial moderen yang merupakan suatu negara. Istilah masyarakat juga digunakan untuk menggambar kelompok manusia yang besar, sampai pada kelompok-kelompok kecil yang terorganisasi (Soekanto, 1983).

Definisi masyarakat adalah golongan besar atau kecil yang terdiri dari beberapa manusia yang dengan atau karena sendirinya bertalian secara golongan dan pengaruh-mempengaruhi satu sama lain. Istilah masyarakat kadang-kadang digunakan dalam artian "*gesellaachaf*" atau sebagai asosiasi manusia yang ingin mencapai tujuan-tujuan tertentu yang terbatas isinya, sehingga direncanakan pembentukan organisasi-organisasi tertentu (Soekanto, 1983). Masyarakat adalah kelompok manusia yang sengaja dibentuk secara rasional untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tertentu. Suatu totalitas dari orang-orang yang saling tergantung dan yang mengembangkan suatu kebudayaan tersendiri juga disebut masyarakat. Walaupun penggunaan istilah-istilah masyarakat masih sangat samar-samar dan umum, akan tetapi hal itu dapat dianggap indikasi dari hakikat manusia yang senantiasa ingin hidup bersama dengan orang-orang lain. Bagaimanapun juga penggunaan istilah masyarakat tak akan mungkin dilepas dari nilai-nilai, norma-norma tradisi, kepentingan-kepentingan, dan lain sebagainya. Oleh karena itu pengertian masyarakat tak mungkin dipisahkan dari kebudayaan dan kepribadian (Soekanto, 1983).

Berdasarkan pengertian menurut pendapat di atas maka dapat disimpulkan masyarakat adalah hubungan satu orang/kelompok orang-orang yang hidup secara mengelompok maupun individu dan berinteraksi satu sama lain saling pengaruh dan mempengaruhi menimbulkan perubahan sosial dalam kehidupan.

2. Ciri-ciri Masyarakat

Suatu masyarakat merupakan suatu bentuk kehidupan bersama manusia, yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Manusia yang hidup bersama sekurang-kurangnya terdiri dari dua orang.
- b. Bergaul dalam waktu yang cukup lama, sebagai akibat hidup bersama itu, timbul sistem komunikasi dan peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antar manusia.
- c. Adanya kesadaran bahwa setiap manusia merupakan bagian dari suatu kesatuan.
- d. Menghasilkan kebudayaan yang mengembangkan kebudayaan (Soekanto, 1983).

3. Syarat Fungsional Masyarakat

Suatu masyarakat akan dapat dianalisa dari sudut syarat-syarat fungsionalnya, yaitu:

- a. Fungsi adaptasi yang menyangkut hubungan antar masyarakat sebagai sistem sosial dengan sub – sistem organisme perilaku dan dengan dunia fisiko organik. Hal ini secara umum menyangkut penyesuaian masyarakat terhadap kondisi-kondisi dari lingkungan hidupnya (Soekanto, 1983).
- b. Fungsi integrasi hal ini mencakup jaminan terhadap koordinasi yang diperlukan antara unit-unit dari sistem sosial, khususnya yang berkaitan dengan kontribusi pada organisasi dan berperannya keseluruhan sistem.
- c. Fungsi mempertahankan pola hal ini berkaitan dengan hubungan antara masyarakat sebagai sistem sosial dengan sub – sistem kebudayaan. Hal itu, berarti mempertahankan prinsip - prinsip tertinggi dari masyarakat. Oleh karena itu diorientasikan pada realita yang terakhir.
- d. Fungsi pencapaian tujuan. Hal ini menyangkut hubungan antar masyarakat sebagai sistem sosial dengan sub – sistem aksi kepribadian. Fungsi ini

menyangkut penentuan tujuan - tujuan yang sangat penting bagi masyarakat, dan mobilisasi masyarakat untuk mencapai tujuan - tujuan tersebut.

4. Pembagian Masyarakat

Cara terbentuknya masyarakat mendatangkan pembagian dalam:

- a. Masyarakat paksaan, umpamanya negara, masyarakat tawanan, masyarakat pengungsi atau pelarian dan sebagainya kedalam (kelompoknya) bersifat *Gemeinschaft* keluar bersifat *Gesellschaft*.
- b. Masyarakat merdeka yang terbagi dalam:
 - 1) Masyarakat alam yang terjadi dengan sendirinya. Suku golongan atau suku yang bertalian karena darah atau keturunan umumnya yang masih sederhana sekali kebudayaannya dalam keadaan terpencil atau tak mudah berhubungan dengan dunia luar umumnya bersifat *Gemeinschaft*.
 - 2) Masyarakat budidaya terdiri karena kepentingan keduniaan atau kepercayaan (keagamaan) antara lain kongsi perekonomian, koperasi, gereja dan sebagainya umumnya bersifat *Gesellschaft* (Shadily, 1993).

B. Pemberdayaan Masyarakat

1. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Merupakan suatu proses pembangunan yang mana masyarakatnya itu mempunyai inisiatif di dalam memulai proses kegiatan atau aktivitas sosial, di dalam memperbaiki situasi serta kondisi di diri sendiri. Pemberdayaan masyarakat tersebut kemudian hanya bisa terjadi apabila masyarakat tersebut turut ikut berpartisipasi.

Menurut Rapparport (1985) pengertian Pemberdayaan Masyarakat merupakan sekumpulan praktek serta kegiatan yang kemudian diungkapkan didalam bentuk simbol-simbol. Simbol tersebut kemudian mengkomunikasikan

mengenai suatu kekuatan yang tangguh untuk dapat mengubah hal yang ada didalam diri (*inner space*), orang lain yang dianggap penting serta juga masyarakat kita.

Menurut Fahrudin, pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk memampukan dan memandirikan masyarakat melalui 3 cara: yaitu Enabling, menciptakan situasi yang memungkinkan lahirnya potensi masyarakat untuk berkembang. Empowering, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat dengan meningkatkan kapasitas mereka. Protecting, membangun sistem perlindungan untuk masyarakat yang sedang dikembangkan.

Menurut Sumodinngat (1999) arti pemberdayaan masyarakat (*society empowerment*) ini merupakan suatu agenda konsep serta pembangunan yang mendukung kemampuan masyarakat. Tujuan yang kemudian diharapkan didalam pemberdayaan ini ialah untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang mandiri, baik itu didalam bidang pendidikan, ekonomi, ataupun juga di dalam bidang industri.

Menurut Erlic dan Rievera (1986) definisi dari Pemberdayaan Masyarakat, terkhususnya pada komunitas yang operasif ini merupakan suatu respon yang esensial untuk kemudian bisa atau dapat mengikuti perubahan kehidupan ekonomi, politik bagi masyarakat yang terdapat didalam kehidupannya

Menurut Widjaja (2003:169) Pemberdayaan masyarakat adalah upaya meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat, sehingga masyarakat dapat mewujudkan jati diri, harkat dan martabatnya secara maksimal untuk bertahan dan mengembangkan diri secara mandiri baik dibidang ekonomi, sosial, agama dan budaya.

2. Tahap-Tahap Pemberdayaan Masyarakat

1) Tahap Persiapan

Pada tahapan ini ada dua tahapan yang harus dikerjakan yaitu pertama, penyimpangan petugas yaitu tenaga pemberdayaan masyarakat yang bisa dilakukan oleh community woker dan kedua penyiapan lapangan yang pada dasarnya diusahakan dilakukan secara non-direktif.

2) Tahapan Pengkajian "Assessment"

Pada tahapan ini yaitu proses pengkajian dapat dilakukan secara individual melalui kelompok-kelompok dalam masyarakat. Dalam hal ini petugas harus berusaha mengidentifikasi masalah kebutuhan yang dirasakan "*feel needs*" dan juga sumber daya yang dimiliki klien.

3) Tahap Perencanaan Alternatif Program Atau Kegiatan

Pada tahapan ini petugas sebagai agen perubahan "*exchange agent*" secara partisipatif mencoba melibatkan warga untuk berfikir tentang masalah yang mereka hadapi dan bagaimana cara mengatasinya. Dalam konteks ini masyarakat diharapkan dapat memikirkan beberapa alternatif program dan kegiatan yang dapat dilakukan.

4) Tahap Pemformalisasi Rencana Aksi

Pada tahapan ini agen perubahan membantu masing-masing kelompok untuk merumuskan dan menentukan program dan kegiatan apa yang mereka akan lakukan untuk mengatasi permasalahan yang ada. Di samping itu juga petugas membantu memformalisasikan gagasan mereka ke dalam bentuk tertulis terutama bila ada kaitannya dengan pembuatan proposal kepada penyandang dana.

5) Tahap Pelaksanaan “*Implementasi*” Program Atau Kegiatan

Dalam upaya pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat peran masyarakat sebagai kader diharapkan dapat menjaga keberlangsungan program yang telah dikembangkan. Kerja sama antar petugas dan masyarakat merupakan hal penting dalam tahapan ini karena terkadang sesuatu yang sudah direncanakan dengan baik melenceng saat dilapangan.

6) Tahap Evaluasi

Evaluasi sebagai proses pengawasan dari warga dan petugas program pemberdayaan masyarakat yang sedang berjalan sebaiknya dilakukan dengan melibatkan warga. Dengan keterlibatan warga tersebut diharapkan dalam jangka waktu pendek biasanya membentuk suatu sistem komunitas untuk pengawasan secara internal dan untuk jangka panjang dapat membangun komunikasi masyarakat yang lebih mandiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.

7) Tahap Terminasi

Tahap terminasi merupakan tahapan pemutusan hubungan secara formal dengan komunitas sasaran dalam tahap ini diharapkan proyek harus segera berhenti.

3. Prinsip-Prinsip Pemberdayaan Masyarakat

Terdapat empat prinsip yang sering digunakan untuk suksesnya program pemberdayaan yaitu prinsip kesetaraan, partisipasi, keswadayaan atau kemandirian dan berkelanjutan “Najati dkk, 2005:54”, adapun penjelasan terhadap prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat tersebut ialah sebagai berikut:

1) Prinsip Kesetaraan

Prinsip utama yang harus dipegang dalam proses pemberdayaan masyarakat ialah adanya kesetaraan atau kesejajaran kedudukan antara masyarakat dengan lembaga yang melakukan program-program pemberdayaan masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan. Dinamika yang dibangun ialah hubungan kesetaraan dengan mengembangkan mekanisme berbagai pengetahuan, pengalaman, serta keahlian satu sama lain. Masing-masing saling mengakui kelebihan dan kekurangan, sehingga terjadi proses saling belajar.

2) Prinsip Partisipasi

Program pemberdayaan yang dapat menstimulasi kemandirian masyarakat ialah program yang sifatnya partisipatif, direncanakan, dilaksanakan, diawasi dan dievaluasi oleh masyarakat. Namun untuk sampai pada tingkat tersebut perlu waktu dan proses pendampingan yang melibatkan pendamping yang berkomitmen tinggi terhadap pemberdayaan masyarakat.

3) Prinsip Keswadayaan Atau Kemandirian

Prinsip keswadayaan ialah menghargai dan mengedepankan kemampuan masyarakat dari pada bantuan pihak lain. Konsep ini tidak memandang orang miskin sebagai objek yang tidak berkemampuan "*the have not*", melainkan sebagai subjek yang memiliki kemampuan sedikit "*the have little*". Mereka memiliki kemampuan untuk menabung pengetahuan yang mendalam tentang kendala-kendala usahanya, mengetahui kondisi lingkungannya, memiliki tenaga kerja dan kemauan serta memiliki norma-norma bermasyarakat yang sudah lama dipatuhi. Semua itu harus digali dan dijadikan modal dasar bagi proses pemberdayaan. Bantuan dari orang lain

yang bersifat materiil harus dipandang sebagai penunjang sehingga pemberian bantuan tidak justru melemahkan tingkat keswadayaannya.

4) Prinsip Berkelanjutan

Program pemberdayaan perlu dirancang untuk berkelanjutan, sekalipun pada awalnya peran pendamping lebih dominan dibanding masyarakat sendiri. Tapi secara perlahan dan pasti, peran pendamping akan makin berkurang, bahkan akhirnya dihapus, karena masyarakat sudah mampu mengelola kegiatannya sendiri.

4. Tujuan Pemberdayaan

Menurut Mardikanto “2014:202”, terdapat enam tujuan pemberdayaan masyarakat yaitu:

1) Perbaikan Kelembagaan “*Better Institution*”

Dengan perbaikan kegiatan/tindakan yang dilakukan, diharapkan akan memperbaiki kelembagaan, termasuk pengembangan jejaring kemintraan usaha.

2) Perbaikan Usaha “*Better Business*”

Perbaikan pendidikan “semangat belajar”, perbaikan aksesibisnislitas, kegiatan dan perbaikan kelembagaan, diharapkan akan memperbaiki bisnis yang dilakukan.

3) Perbaikan Pendapatan “*Better Income*”

Dengan terjadinya perbaikan bisnis yang dilakukan, diharapkan akan dapat memperbaiki pendapatan yang diperolehnya, termasuk pendapatan keluarga dan masyarakat.

4) Perbaikan Lingkungan “*Better Environment*”

Perbaikan pendapat diharapkan dapat memperbaiki lingkungan “fisik dan sosial” karena kerusakan lingkungan serigkali disebabkan oleh kemiskinan atau pendapatan yang terbatas

5) Perbaikan Kehidupan “*Better Living*”

Tingkat pendapatan dan keadaan lingkungan yang membaik, diharapkan dapat memperbaiki keadaan kehidupan setiap keluarga dan masyarakat.

6) Perbaikan Masyarakat “*Better Community*”

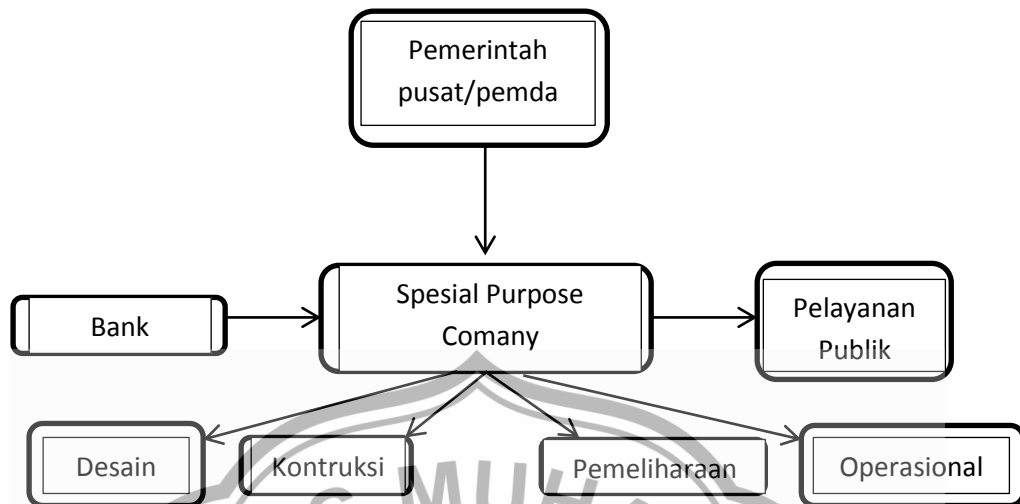
Kehidupan yang lebih baik yang didukung oleh lingkungan “fisik dan sosial” yang lebih baik, diharapkan akan terwujud ke kehidupan masyarakat yang lebih baik pula.

C. Public Private Partnership (PPP)

1. Pengertian *Public Private Partnership* (PPP)

Sebuah perjanjian kontrak antara swasta dan pemerintah, yang keduanya bergabung bersama dalam sebuah kerjasama untuk menggunakan keahlian dan kemampuan masing-masing untuk meningkatkan pelayanan kepada publik dimana kerjasama tersebut dibentuk untuk menyediakan kualitas pelayanan terbaik dengan biaya yang optimal untuk publik (*America's National Council on Public Private Partnership, 2010*).

Dalam PPP, meskipun aktor swasta seringkali memiliki tanggung jawab utama untuk melakukan manajemen operasional sehari-hari, sektor publik terus berperan pada pengelolaan korporasi dan tingkat manajemen harian. Dalam melakukan kerjasama ini, resiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dipilah/dibagi kepada pemerintah dan swasta. Sinergi tersebut secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut:



2. Contoh Proyek *Public Private Partnership* (PPP)

- a. Proyek Jalan Tol
- b. Proyek Air Minum
- c. Pembangkit Listrik
- d. Terminal
- e. Pelabuhan

3. Tujuan dilakukan *Public Private Partnership* (PPP)

- a. Untuk memperoleh dana investasi tambahan
- b. Untuk mengadakan jasa pelayanan umum yang belum tersedia
- c. Untuk memperoleh teknologi baru dan yang sudah terbukti keunggulannya
- d. Untuk memperbaiki tingkat efisiensi
- e. Untuk meningkatkan kompetisi
- f. Untuk meningkatkan transparansi proses pengadaan
- g. Untuk menciptakan kesempatan kerja

4. Resiko

Berbagai resiko yang dihadapi dalam proyek (PPP), mulai dari pasar yang dihadapi, besarnya permintaan yang sering melenceng dari rencana yang pernah

dibuat, pengoprasian infrastruktur, biaya konstruksi yang membengkak, peraturan perundangan yang berlaku, kurang telitian dalam pencantuman hak dan kewajiban mitra swasta dengan pemberi kerja.

D. Collaborative Governance

1. Pengertian Collaborative Governance

Istilah *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung stakeholder di luar negara, berorientasi konsensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program - program publik (Ansell & Gash, 2007, dalam Setyoko 2011: 15)

Fokus dari pada *collaborative governance* ada pada kebijakan dan masalah publik. Institusi publik memang memiliki orientasi besar dalam pembuatan kebijakan, tujuan dan proses kolaborasi adalah mencapai derajat konsensus diantara para stakeholder. *Collaborative governance* menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kepentingan publik. (Setyoko 2011: 16)

Menurut O'Leary dan Bingham dalam Sudarmo (2015: 195) kolaborasi merupakan konsep yang menggambarkan proses fasilitasi dan pelaksanaan yang melibatkan multi organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak bisa atau tidak dengan mudah dipecahkan oleh sebuah organisasi secara sendiri. Pendapat ini didukung oleh Bardach dalam Sudarmo (2015: 195) yang mendefinisikan collaboration sebagai bentuk aktivitas bersama oleh dua institusi atau lebih yang bekerjasama ditujukan untuk meningkatkan public value ketimbang bekerja sendiri-sendiri.

Definisi Collaborative governance menurut Ansell and Gash 2007 dalam Subarsono (2016: 175) menyatakan :

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets. (Collaborative governance adalah serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung stakeholders non state di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberatif yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur program publik atau asset).

Defenisi tersebut dapat dirumuskan menjadi beberapa kata kunci yang menekankan pada enam karakteristik, yaitu:

- a. Forum tersebut diinisiasi atau dilaksanakan oleh lembaga publik maupun aktor-aktor dalam lembaga publik.
- b. Peserta di dalam forum tersebut juga termasuk aktor non-publik
- c. Peserta terlibat secara langsung dalam pembuatan dan pengambilan keputusan dan keputusan tidak harus merujuk kepada aktor-aktor publik.
- d. Forum terorganisir secara formal dan pertemuan diadakan secara bersama-sama.
- e. Forum bertujuan untuk membuat keputusan atas kesepakatan bersama, dengan kata lain forum ini berorientasi pada konsensus.
- f. Kolaborasi berfokus pada kebijakan publik maupun manajemen publik.

Edward DeSeve (2007) dalam Sudarmo (2011) mendefenisikan *Collaborative Governance* adalah sebagai berikut:

“An integrated system of relationships that is managed across formal and informal organizational boundaries with recongnized organizational principles and clear

defenition of success” (Sebuah sistem yang terintegrasi dengan hubungan yang dikelola melintasi batas-batas organisasi formal dan informal dengan prinsip-prinsip organisasi yang direkonsepsi dan defenisi kesuksesan yang jelas)

Selanjutnya Agrawal dan Lemos dalam Subarsono (2016:176) mendefenisikan *collaborative governance* tidak hanya terbatas pada steholder yang terdiri dari pemerintah dan non pemerintah tetapi juga terbentuk atas adanya multipartner governance yang meliputi sektor privat/swsta, masyarakat dan komunitas sipil dan terbangun atas sinergi peran stekholder dan penyusunan rencana yang bersifat hybrid seperti halnya kerjasama publik-privat-sosial. Sejalan dengan itu Balogh dkk dalam Subarsono (2016: 176) mendefenisikan *collaborative governance* sebagai:

“The processes and struktures of public policy decision making and mangement that engage people constructively across the boudaries of public agencies, levels of government, and/or the public,privat and civic spheres in the order to carry out a public purposethet could not otherwise be accomplished” (Sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tatanan pemerintahan dan atau instansi publik, instansi swasta, dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak saja).

Robertson dan Choi (2010: 10) mendefenisikan *collaborative governance* sebagai proses kolektif dan egalitarian dimana setiap partisipan didalamnya memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan dan setiap stekholder memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut. Bovaird dalam Dwiyanto (2011: 252) mendefenisikan kemitraan antara pemerintah dan swasta secara sederhana

sebagai pengaturan pekerjaan berdasarkan komitmen timbal balik, melebihi dan diatas yang diatur dalam setiap kontrak, antara satu organisasi di sektor publik dengan organisasi di luar sektor publik. Dari defenisi yang dikemukakan oleh Bovaird tersebut secara jelas mengatakan bahwa kemitraan melibatkan bentuk kerjasama yang lebih dari sekedar kontrak kerja sama. Kerjasama yang dijelaskan dalam konsep kemitraan antara sektor publik dan swasta adalah kerja sama masing-masing pihak memiliki kepedulian melebihi apa yang tertulis dalam kontrak.

Kemitraan antara pemerintah dengan swasta berbeda dengan bentuk kerjasama lainnya, seperti kontrak kerja, swastanisasi, dan outseraching. Tipe kerja sama seperti itu lebih merupakan kerjasama antar pemerintah dan swasta untuk menyelesaikan masalah dari satu pihak, bukan bekerjasama untuk menyelesaikan masalah bersama dari kedua pihak (Dwiyanto 2011: 255)

2. Prinsip Collaborative

Governance memulai sebuah kerjasama dalam bentuk kemitraan dibutuhkan panduan dan landasan berupa prinsip agar seluruh pihak memahami tanggung jawab dan perannya masing-masing. Adapun prinsip kolaborasi atau kemitraan Suharyanto dalam Subarsono (2016: 185-186) yaitu:

a. Keserasian dan keterpaduan antara kebijakan fiskal dan moneter

Keserasian dapat mendorong peningkatan efisien, produktifitas, stabilitas, pemerataan alokasi, dan pemanfaatan sumberdaya ekonomi. Dengan kebijakan fiskal dan moneter yang tepat maka dapat mensukseskan agenda pemberdayaan, pemerataan, dan pertumbuhan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk sistem manajemen modern seiring dengan peningkatan sumberdaya manusia dan kesejahteraan masyarakat, pengentasan kemiskinan serta untuk mengatasi

kesenjangan dalam berbagai aspek. Dalam setiap aspek dan perkembangannya perlu adanya evaluasi dan pembelajaran yang bisa

b. Pemberdayaan

Kelompok masyarakat tidak sedikit yang memiliki potensi atas kemampuan yang dimiliki. Namun terhalang pada keterbatasan modal, pemasaran, dan teknologi. Kelemahan tersebut harus diakui dan diubah dengan adanya program pemberdayaan oleh pemerintah dan pihak swasta, sehingga masyarakat dapat berperan dan berkontribusi secara luas dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat, pemerintah dapat berperan melalui pengurangan hambatan dan kendala partisipasi masyarakat dan menyusun program yang lebih memberi kesempatan kepada masyarakat untuk belajar dan berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumberdaya produktif yang tersedia guna memenuhi kebutuhan.

3. Kendala *Collaborative governance*

Loffler dalam Dwiyanto (2011: 282) mengidentifikasi beberapa resiko dan kendala dari kemitraan pemerintah dan swasta, diantaranya yaitu kecenderungan kemitraan menciptakan fragmentasi struktur dan prose pelayanan publik yang dapat berpotensi menimbulkan masalah akuntabilitas. Ketika kemitraan dilaksanakan maka institusi pemerintah akan menyerahkan sebagian otoritasnya kepada mitranya dari masyarakat sipil atau korporasi, begitu juga dengan yang dilakukan oleh institusi mitra lainnya. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah siapa yang harus mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pelayanan ketika kegiatan-kegiatan penyelenggaraan tersebut dibagi kedalam berbagai institusi yang otonom? Ketidakjelasan dalam hal pertanggungjawaban akan menimbulkan masalah baru dalam *governance*.

Selanjutnya kendala yang mungkin terjadi ketika mengenalkan kemitraan adalah munculnya kekhawatiran dari pada politisi dan elite yang merasa akan kehilangan kekuasaan untuk mengontrol pengambilan kebijakan dan manajemen pelayanan (Bovaird dalam Dwiyanto 2011: 283). Di sisi lain, tepatnya kalangan warga sebagai pengguna pelayanan tentang kemungkinan kemitraan membuat pelayanan publik lebih banyak didorong oleh etos mencari keuntungan daripada etos pelayanan. Ketika institusi pemerintah berkolaborasi dengan institusi nonpemerintah dalam penyelenggaraan layanan, terutama dengan dengan korporasi, maka kekhawatiran adanya oergeseran orientasi pelayanan publik menjadi profit oriented tidak terhindarkan. Kendala lainnya dapat muncul dari miskonsepsi yang sering terjadi dalam hubungan antara pemerintah dengan masyarakat sipil.

Salah satu studi di Kanada tahun 2008 dalam Sudarmo (2011: 117) terhambatnya jalannya suatu kolaborasi (dan juga partisipasi) adalah juga disebabkan oleh banyak faktor, terutama faktor budaya, faktor institusi, dan faktor politik. Terkait dengan faktor budaya dalahbahwa kolaborasi bisa gagal karena adanya kecenderungan budaya ketergantungan pada prosedurdan tidak berani mangambil terobosan dan resiko. Untuk terciptanya kolaborasi yang efektif mensyaratkan para pelayan publik untuk memiliki skills dan kesediaan untuk masuk ke mitraan secara pragmatik, yakni berorientasi pada hasil. Dengan kata lain, ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil resiko merupakan salah satu hambatan bagi terelenggaranya efektivitas kolaborasi.

Terkait dengan faktor institusi, kolaborasi bisa gagal karena danya kecenderungan institusi-institusi yang terlibat dalam kerjasama atau kolaborasi (terutama dari pihak pemerintah) cendrung menerapkan struktur yang hirarkis terhadap institusi-institusi lain yang ikut terlibat dalam kerjasama atau kolaborasi tersebut. Institusi yang masih terlalu

ketat mengadopsi struktur vertikal, yang dengan demikian akuntabilitas institusi dan arah kebijakan juga vertikal, tidak cocok dengan kolaborasi karena kolaborasi mensyaratkan cara-cara kerja atau pengorganisasian secara horizontal antara pemerintah dengan non pemerintah. Bahlan betapapun pemerintah mengadopsi sistem pemerintahan demokrasi yang biasanya bersifat representative democracy belum tentu cocok bagi kolaborasi karena demokrasi seperti ini mensyaratkan tingkat proses dan drajat formalisme yang begitu besar dibandingkan dengan kemitraan horizontal

Selanjutnya pada sisi politik, kolaborasi bisa gagal karena kurangnya inovasi pemimpin dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Kepemimpinan yang inovatif (*forward-looking*) adalah pemimpin yang bisa memperkenalkan berbagai macam nilai-nilai dan tujuan politis yang bisa menjadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif, dan memberikan inspirasi terhadap agenda yang ditentukan tetapi bisa mengarahkan pada pencapaian hasilhasil yang positif melalui kemitraan (Government of Canada 2008 dalam Sudarmo 2011: 120)

4. Manfaat dan Motivasi *Collaborative Governance*

Rasionalitas dari penggunaan kemitraan antara pemerintah dengan swasta dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah menurut Slesky dan Parker dalam Dwiyanto (2011: 270-284) dibagi kedalam tiga platform, yaitu ketergantungan pada sumberdaya, isu sosial, dan pengotakan sektor. Pada dasarnya hal yang mendorong institusi memutuskan melakukan kolaborasi adalah keterbatasan akses sumberdaya yang memadai untuk menjawab permasalahan publik. Dengan mengembangkan kemitraan, institusi pemerintah akan mendapatkan dukungan sumberdaya dari sektor bisnis ataupun masyarakat sipil yang menjadi mitranya untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik.

Platform kedua yang mendorong munculnya kemitraan adalah kepedulian mereka terhadap isu-isu sosial yang menjadi perhatian mereka bersama. Munculnya isu-isu tertentu, seperti kemiskinan, kerusakan lingkungan, dan konflik sosial, yang dirasakan mengganggu kepentingan mereka bersama dapat mendorong mereka untuk berkolaborasi dalam mengatasinya. Menguatnya tradisi corporate social responsibility (CSR) dalam banyak korporasi mendorong mereka untuk berkolaborasi dengan pemerintah dan masyarakat sipil dalam rangka mengatasi masalah dan isu sosial yang cenderung semakin kompleks.

Platform ketiga, disebut sebagai social sector platform, menjelaskan bahwa kecenderungan semakin kaburnya ciri-ciri institusi pemerintah, masyarakat sipil, dan korporasi membuat perbedaan diantara ketiganya menjadi semakin tidak jelas. Hal ini terjadi karena apa yang sebelumnya merupakan peran sebuah institusi tertentu ternyata sekarang juga sering dimainkan oleh institusi di sektor lainnya. Ketika pemerintah mengontrakkan salah satu fungsinya dalam memberikan pelayanan publik kepada sektor swasta atau masyarakat sipil maka perbedaan peran antar ketiganya akan semakin kabur.

Disamping pendapat Slesky dan Parker, Gazley dan Brudney dalam Dwiyanto (2011: 275-281) menjelaskan tentang manfaat kolaborasi yaitu para eksekutif pemerintah dapat melakukan penghematan biaya penyelenggaraan dalam pelayanan publik, mengurangi kompetisi memperebutkan sumberdaya, dan meningkatkan akses terhadap relawan dan sumberdaya lainnya. Selanjutnya temuan Gazley dan Brudney adalah 65 persen eksekutif dari kelompok masyarakat sipil mengatakan bahwa melalui kemitraan mereka dapat menghemat pengeluaran dalam penyelenggaraan layanan. Kemitraan juga dapat meningkatkan kepercayaan diantara institusi yang bermitra. Para eksekutif di sektor publik yang terlibat dalam kemitraan pada umumnya merasa bahwa

kepercayaan terhadap mitranya dari masyarakat sipil menjadi semakin tinggi setelah mereka berkolaborasi. Nilai-nilai dan kepercayaan bersama dapat menjadi sumber motivasi mereka untuk menyelenggarakan barang dan jasa. Selanjutnya kemitraan juga dapat mengubah sikap para aktor dan personel dari institusi yang bermitraa untuk menjadi lebih terbuka dan bersahabat. Kerjasama juga akan mendorong adanya pertukaran nilai, tradisi, dan keahlian antara birokrasi pemerintah dan lembaga non-pemerintah.

Terdapat sejumlah literatur yang menjelaskan apa yang mendorong inovasi untuk dilakukan. McGuire dalam Sudarmo (2015: 205) mengatakan alasan dilakukannya kolaborasi adalah (1) perubahan dalam hal ketersediaannya sumber informasi mendorong perlunya struktur-struktur yang lebih adaptif dan mengalir dan sehingga memungkinkan orang-orang untuk lebih mudah bekerja melalui lintas batas organisasi, (2) sifat masalah yang kompleks seperti lingkungan, kemiskinan, perawatan kesehatan, bencana alam yang tidak bisa ditangani secara efektif melalui birokrasi tradisional, (3) harapan warga negara untuk memiliki banyak pilihan tersedia.

Selanjutnya Eppel dalam Sudarmo (2015: 205) menjelaskan hasil penelitiannya tentang alasan dilakukannya kolaborasi, dimana ada empat alasan, yaitu: (1) kebutuhan untuk melibatkan komunitas dalam keputusan-keputusan yang berdampak kepada mereka, (2) kebutuhan untuk memperoleh legitimasi dan nilai efektivitas, (3) secara sosial sifat masalah yang dipecahkan sangat kompleks, dan (4) keterbatasan-keterbatasan informasi dan sumber daya yang diperlukan dari masing-masing organisasi.

E. Penanggulangan Bencana

1. Pengertian Penanggulangan Bencana

Suatu proses yang dinamis, terpadu dan berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan penanganan, merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, rehabilitasi dan pembangunan kembali.

Penanggulangan bencana merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Tujuan dari penanggulangan bencana adalah :

- a. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. Menghargai budaya lokal;
- e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan
- g. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

2. Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi:

- a. prabencana;
- b. saat tanggap darurat; dan
- c. pascabencana.

a. Prabencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahapan prabencana meliputi:

1. perencanaan penanggulangan bencana, yang terdiri atas :
 - a. pengenalan dan pengkajian ancaman bencana;
 - b. pemahaman tentang kerentanan masyarakat;
 - c. analisis kemungkinan dampak bencana;
 - d. pilihan tindakan pengurangan risiko bencana;
 - e. penentuan mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana; dan
 - f. alokasi tugas, kewenangan, dan sumber daya yang tersedia.
2. pengurangan risiko bencana, yang terdiri atas :
 - a. pengenalan dan pemantauan risiko bencana;
 - b. perencanaan partisipatif penanggulangan bencana;
 - c. pengembangan budaya sadar bencana;
 - d. peningkatan komitmen terhadap pelaku penanggulangan bencana; dan
 - e. penerapan upaya fisik, nonfisik, dan pengaturan penanggulangan bencana.
3. pencegahan yang terdiri atas :
 - a. identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana;
 - b. kontrol terhadap penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber bahaya bencana;
 - c. pemantauan penggunaan teknologi yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber ancaman atau bahaya bencana;
 - d. penataan ruang dan pengelolaan lingkungan hidup; dan
 - e. penguatan ketahanan sosial masyarakat.

- f. pemaduan dalam perencanaan pembangunan yang dilakukan dengan cara mencantumkan unsur-unsur rencana penanggulangan bencana ke dalam rencana pembangunan pusat dan daerah, dilakukan secara berkala dikoordinasikan oleh suatu Badan.
- g. analisis resiko bencana
- h. pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang dilakukan untuk mengurangi resiko bencana yang mencakup pemberlakuan peraturan tentang penataan ruang, standar keselamatan, dan penerapan sanksi terhadap pelanggar.
- i. pendidikan dan pelatihan; dan
- j. persyaratan standar teknis penanggulangan bencana

b. Tanggap Darurat

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi:

1. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya; untuk mengidentifikasi: cakupan lokasi bencana; jumlah korban; kerusakan prasarana dan sarana; gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan; dan kemampuan sumber daya alam maupun buatan.
2. Penentuan status keadaan darurat bencana;
3. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana melalui upaya: pencarian dan penyelamatan korban; pertolongan darurat; dan/atau evakuasi korban.
4. pemenuhan kebutuhan dasar yang meliputi : kebutuhan air bersih dan sanitasi; pangan; sandang; pelayanan kesehatan; pelayanan psikososial; dan penampungan dan tempat hunian.

5. Perlindungan terhadap kelompok rentan yaitu dengan memberikan prioritas kepada kelompok rentan (bayi, balita, dan anak-anak; ibu yang sedang mengandung atau menyusui; penyandang cacat; dan orang lanjut usia) berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial.
6. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital, dilakukan dengan memperbaiki dan/atau mengganti kerusakan akibat bencana.

c. Pascabencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana meliputi:

1. Rehabilitasi melalui kegiatan:
 - a. perbaikan lingkungan daerah bencana;
 - b. perbaikan prasarana dan sarana umum;
 - c. pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat;
 - d. pemulihan sosial psikologis; pelayanan kesehatan;
 - e. rekonsiliasi dan resolusi konflik;
 - f. pemulihan sosial ekonomi budaya;
 - g. pemulihan keamanan dan ketertiban;
 - h. pemulihan fungsi pemerintahan; dan
 - i. pemulihan fungsi pelayanan publik
2. rekonstruksi, dilakukan melalui kegiatan pembangunan yang lebih baik, meliputi:
 - a. pembangunan kembali prasarana dan sarana;
 - b. pembangunan kembali sarana sosial masyarakat;
 - c. pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat;
 - d. penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana;

- e. partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat; peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya;
- f. peningkatan fungsi pelayanan publik; dan peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat

F. Penanggulangan Bencana Kebakaran

1. Penanggulangan

Penanggulangan serta penyelamatan diri dari bencana kebakaran adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh kelalaian manusia maupun faktor lain, sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda serta dampak psikologis.

a. Penanggulangan Bencana Kebakaran

- 1) Sediakan alat pemadam kebakaran di rumah anda.
- 2) Siapkan selimut pemadam (fire blanket).
- 3) Siapkan karung goni (karung beras yang terbuat dari serat manila hennepe). Basahi karung goni sebelum di pakai untu memadamkan api.
- 4) Panggil pemadam kebakaran apabila masih sempat. Pasang nomor penting dekat telephone, atau program telephone untuk nomor-nomor penting.

b. Prinsip-Prinsip Penanggulangan Bencana Kebakaran

- 1) Cepat dan tepat
- 2) Prioritas
- 3) Koordinasi dan Keterpaduan
- 4) Berdaya Guna dan Berhasil Guna
- 5) Kemitraan

6) Pemberdayaan, dan

7) Nondiskriminatif

c. Tujuan penanggulangan bencana

1) Memberikan perlindungan kepada warga dari ancaman bencana

2) Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada

3) Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh

4) Menghargai budaya lokal

5) Membangun partisipasi dan kemitraan publik secara swasta

6) Mendorong semangat gotong royong, kesetiakwaan, berbangsa, dan bernegara.

e. Penyelamatan diri

1) Buat rencana penyelamatan diri bersama dengan menentukan sedikitnya dua jalur keluar dari setiap ruangan. Bisa melalui pintu ataupun jendela.

2) Persiapkan lampu atau senter di dekat tempat tidur

3) Saat kebakaran sebenarnya asap yang membuat orang menjadi panik dan tidak dapat bernafas dengan leluasa. Merangkaklah atau menunduk di bawah, tutup mulut dan hidung dengan kain yang dibasahi

4) Apabila terjebak api, pastikan balut tubuh dengan selimut tebal yang dibasahi. Ini hanya dilakukan sebagai pilihan terakhir apabila tidak ada jalan keluar menerobos kobaran api.

2. Kebakaran

a. Pengertian Kebakaran

Kebakaran adalah suatu insiden akibat dari api yang bekerja tidak pada tempatnya.

Yang terjadi antara api, bahan bakar, dan oksigen (Astra Internasional, 2001).

Kebakaran dapat terjadi karena proses persenyawaan antara bahan bakar, oksigen dan panas (Doddyakhmadsyah, 2009).

1) Oksigen

Oksigen adalah suatu unsur/zat yang sangat dibutuhkan bagi kehidupan manusia, binatang dan tumbuh-tumbuhan. Demikian pula api, tanpa kehadiran oksigen, api tidak dapat terjadi. Dalam proses pembakaran, oksigen merupakan alat oksida.

2) Bahan Bakar

Benda yang mudah terbakar adalah benda yang mempunyai suhu penyalaan rendah. Sebaliknya benda-benda yang mempunyai suhu penyalaan tinggi akan sulit terbakar. Yang termasuk bahan-bahan yang mudah terbakar adalah semua benda padat, cair, dan gas yang dapat terbakar. Misalnya: Kain, kertas, kayu, oli, bensin, solar, gas, LPG, dan LNG.

3) Panas

Dengan adanya panas, maka suatu bahan akan mengalami perubahan temperatur, sehingga akhirnya mencapai titik nyala sebagai akibatnya bahan tersebut menjadi mudah sekali. Adapun sumber-sumber panas yaitu, loncatan bunga api, pemetik api, api las grinda, listrik karena hubungan sikat.

b. Faktor Penyebab Kebakaran

Ada tiga faktor penyebab kebakaran pada umumnya menurut (Kantor Pemadam Surakarta, 2008), yaitu:

1) Faktor Manusia

Manusia sebagai penyebab kebakaran dikarenakan faktor pekerja dan pengelola. Faktor pekerja antara lain, menempatkan barang atau menyusun barang yang mudah terbakar tanpa menghiraukan norma-norma pencegahan kebakaran dan peledak, kurang mengetahui prinsip

pengecehan kebakaran dan peledakan, pemakaian tenaga listrik yang berlebihan, kuang memiliki rasa tanggung jawab dan disiplin, dan adanya unsur-unsur kesengajaan.

2) Faktor Teknologi

Faktor teknologi ini dipicu antara lain akibat kurang dilaksanakannya pedoman standar pemakaian produk dan biasanya karena sifat individual manusia.

3) Faktor Alam

Kebakaran merupakan akibat simpangan dari bencana alam, seperti: gempa bumi, erupsi, vulkanik gunung berapi, loncatan listrik alam (kilat), dan penempatan udara panas.

c. Sumber Bahaya Kebakaran

Sumber-sumber yang dapat mendukung terjadinya kebakaran menurut (Astra Internasional, 2001), antara lain:

- 1) Listrik, karena tidak berfungsinya pengaman, kegagalan isolasi, sambungan tidak sempurna, peralatan yang tidak sesuai standar.
- 2) Rokok, karena merokok ditempat yang terlarang, membuang puntung rokok sembarangan.
- 3) Gesekan mekanik, karena timbulnya panas karena kurang pelumasan pada bagian peralatan atau mesin berputar.
- 4) Pemanasan lebih, karena pesawat pengering tidak terkontrol.
- 5) Api terbuka, karena penggunaan api ditempat-tempat yang terdapat bahan mudah terbakar.
- 6) Permukaan panas, akibat kontak langsung instalasi atau peralatan yang tidak terlindung.

- 7) Letikan bara pembakaran, karena buangan api dari knalpot motor diesel atau kendaraan angkutan.
- 8) Mekanikal spark (bunga api mekanik), karena letikan bunga api dari mesin gerinda.
- 9) Pengelasan, pekerjaan pengelasan atau pemotongan dengan las, reaksi kimia, akibat yang terjadi dari unsur kimia

H. Permukiman Padat Penduduk

1. Pengertian Pemukiman

Pemukiman berasal dari kata housing dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan dan kata human settlement yang artinya permukiman. Perumahan memberikan kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta prasarana dan sarana lingkungannya. Perumahan menitikberatkan pada fisik atau benda mati, yaitu houses dan land settlement. Sedangkan pemukiman memberikan kesan tentang pemukim atau kumpulan pemukim beserta sikap dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga permukiman menitikberatkan pada sesuatu yang bukan bersifat fisik atau benda mati yaitu manusia (human). Sedangkan pengertian permukiman padat adalah kawasan permukiman yang dihuni terlalu banyak penduduk dan terjadi ketidakseimbangan antara lahan dengan bangunan yang ada. Permukiman padat menjadikan kawasan permukiman cenderung terlihat kurang tertata pola perkembangannya.

2. Penyebab Munculnya Permukiman Padat

Munculnya permukiman padat pada dasarnya disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor konsentrasi penduduk dan faktor kebutuhan ketersediaan fasilitas sosial ekonomi. Faktor konsentrasi penduduk adalah kepadatan penduduk dalam suatu jiwa per km² di wilayah/desa tersebut. Faktor penyebab kedua adalah faktor fasilitas sosial ekonomi

yang mendorong perubahan penggunaan lahan pertanian, antara lain mencakup segi-segi kebutuhan sebagai berikut:

- 1) Penambahan lahan untuk permukiman.
- 2) Perluasan dan penambahan panjang lahan untuk fasilitas sarana transportasi.
- 3) Fasilitas penunjang kehidupan, yaitu jumlah pertokoan, warung makan, tempat laundry, tempat fotokopi, dan sebagainya.
- 4) Fasilitas pendidikan, yaitu gedung persekolahan.
- 5) Fasilitas kesehatan seperti klinik atau tempat-tempat pengobatan.
- 6) Fasilitas peribadatan seperti masjid, mushola, gereja atau yang sejenis.
- 7) Fasilitas Kelembagaan yaitu perkantoran baik swasta maupun negeri.
- 8) Fasilitas olahraga seperti lapangan futsal, tenis, sepakbola, dll.
- 9) Fasilitas hiburan, seperti gedung-gedung pertemuan ataupun perhelatan dan yang sejenis.

3. Pengertian penduduk menurut para ahli adalah:

- 1) Dr. Kartomo.

Beliau mengungkapkan pengertian tentang penduduk adalah sejumlah orang yang mendiami suatu daerah tertentu. Apabila di daerah didiami oleh banyak orang dan menetap di sana, maka itu bisa diartikan sebagai penduduk terlepas warga negara atau pun bukan.

- 2) P.N.H Simanjuntak

Mengatakan jika penduduk itu orang yang bertempat tinggal atau pun yang sedang berdomisili di suatu negara.

- 3) Srijanti dan A. Rahman.

Mereka berdua mengungkapkan jika penduduk itu merupakan orang yang menempati suatu wilayah tanpa melihat status kewarganegaraan.