

Seminar Nasional tentang Keberlanjutan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan
Sub-Tema 2: Pembelajaran dan Analisis Dampak Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan (refleksi terhadap pembelajaran)

PERUBAHAN SOSIAL PADA PEMBERDAYAAN KOMUNITAS DALAM PENYEDIAAN PRASARANA FISIK

Agus Dharma TOHJIWA
Staff Pengajar FTSP Universitas Gunadarma
agus_dh@staff.gunadarma.ac.id

Agus SUPARMAN
Staff Pengajar FTSP Universitas Gunadarma
agussuparman@staff.gunadarma.ac.id

Abstrak

Tulisan ini didasarkan atas studi kasus proyek pembangunan bendung di sebuah desa di kabupaten Indramayu (Jawa Barat). Komunitas di desa ini memiliki masalah yaitu belum tersedianya bendung permanen yang mereka butuhkan untuk menambah masa tanam padi tiap tahun. Pola pembangunan sentralistis dan pendekatan top-down yang selama ini dijalankan telah menciptakan ketergantungan pada pemerintah dalam penyediaan prasarana fisik. Komunitas tidak dapat memecahkan masalah tersebut karena kelembagaan desa tidak mampu menggalang partisipasi dan swadaya warga. Ketidakmampuan komunitas dalam memecahkan masalah bersama membutuhkan kesadaran untuk melakukan perubahan melalui aksi bersama.

Untuk meningkatkan kemampuan berorganisasi dan mengelola pembangunan, komunitas dibantu oleh pendamping komunitas. Komunitas diberi otonomi untuk menyalurkan aspirasinya secara demokratis dalam kegiatan perencanaan dan menjadi pelaku utama pembangunan. Panitia pembangunan bendung yang dibentuk dipilih dari seluruh elemen komunitas. Kinerja panitia ini diawasi dan dipertanggungjawabkan pada anggota komunitas. Proses-proses tersebut menimbulkan tingginya perhatian dan rasa memiliki dari komunitas. Mereka secara antusias dan sukarela mau berpartisipasi dengan tingkat swadaya yang tinggi. Dalam keseluruhan aksi sosial ini terjadi proses katalis yang mengarahkan dan mempercepat terjadinya perubahan persepsi dan tanggapan masyarakat terhadap proyek penyediaan prasarana fisik.

Melalui strategi edukatif dan persuasif norma sosial yang ada dirubah menjadi mandiri, demokratis, transparan, dan terbuka. Pada institusi sosial terjadi perubahan yaitu pemerintah desa menjadi lebih koordinatif, demokratis, dan mandiri. Adanya perubahan peran pada aktor pembangunan menyebabkan berubahnya pengaruh stratifikasi sosial. Status pemimpin formal menurun sedang status pemimpin informal dan warga biasa meningkat. Dengan adanya perubahan sosial tersebut komunitas menjadi mampu menanggulangi masalah prasarana fisik mereka sehingga dapat mengatasi masalah mereka.

Kata Kunci : perubahan sosial, pemberdayaan komunitas, penyediaan prasarana fisik, partisipasi warga, proses katalis.

1. PENDAHULUAN

Terpusatnya penyediaan prasarana fisik oleh pemerintah menyebabkan perencanaan dan pembangunan prasarana menjadi sangat bersifat sentralistis dan top-down. Penyediaan prasarana fisik biasanya menggunakan pendekatan *supplay* berupa *blue print* dari pusat yang seragam untuk semua daerah. Akibatnya manajemen penyediaan prasarana menjadi digerakkan oleh aturan dan petunjuk pelaksanaan (*rule driven*) dan bukan didorong oleh niat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (*need driven*). Disamping itu, kuatnya birokrasi menyebabkan penyediaan prasarana oleh pemerintah menjadi sangat bersifat sektoral tanpa adanya koordinasi yang baik sehingga banyak terjadi tumpang tindih (*over lapping*) proyek antar instansi pada suatu daerah (Osborne dan Gaebler, 1996).

Program-program pembangunan yang dirancang dari atas tersebut tidak menyentuh permasalahan warga masyarakat yang bervariasi pada tingkat akar rumput (*grass root*). Timbul

kesenjangan antara program pembangunan dari pusat dengan kondisi, permasalahan, dan kebutuhan nyata dalam masyarakat.

Fenomena penyediaan prasarana fisik tersebut sebenarnya sangat berhubungan dengan konsep pembangunan Indonesia di masa Orde Baru yang didominasi oleh *growth paradigm*.¹ Pada waktu itu inisiatif *top-down* dianggap sebagai cara yang paling tepat sehingga muncul gejala negara birokratik otoriter dan korporatisme. Sistem otoriter birokratik diciptakan terutama untuk melakukan pengawasan yang kuat terhadap masyarakat, agar arus bawah massa tidak ‘mengganggu’ akselerasi pembangunan. Korporatisme dikembangkan sedemikian rupa sehingga organisasi-organisasi berbasis rakyat tidak dapat tumbuh, sebaliknya yang dikembangkan adalah organisasi yang sudah terkooptasi kekuasaan (Suwarsono dan So, 1994: 151). Akhirnya ketergantungan dalam relasi kekuasaanpun hadir dalam masyarakat. Solidaritas kolektif lambat laun mulai memudar dan krisis kepercayaan tumbuh diantara sesama masyarakat dalam berbagai institusi.

Perubahan sistem masyarakat menjadi masyarakat terbuka serta berubahnya tatanan dunia baru menuju era globalisasi menyebabkan berubahnya paradigma pembangunan pada negara-negara berkembang. Terjadi pergeseran fungsi birokrasi (*reinventing the government*) dimana pemerintah yang tadinya menjadi pelaku utama pembangunan (*provider*) berubah fungsinya menjadi fasilitator pembangunan (*enabler*) atau yang disebut dengan pemerintahan katalis (Osborne & Gaebler, 1996: 24). Perubahan ini merupakan peluang dalam menumbuhkan inisiatif dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Pembangunan dengan pemberdayaan komunitas (*community development*) adalah sebuah alternatif pembangunan yang merubah proses pembangunan yang sentralistik menjadi partisipatif. Melalui pendekatan ini pengelolaan sumber daya produktif tidak dirancang dan dikelola secara terpusat melainkan oleh warga setempat sesuai dengan masalah, kebutuhan, dan kondisi daerahnya. Prinsip dasarnya adalah kontrol atas suatu tindakan harus dipegang oleh mereka yang akan menanggung akibat tindakan tersebut.

Pemberdayaan komunitas lebih berorientasi jangka panjang dan menekankan segi proses dari pada tercapainya target *output* yang sifatnya sementara. Hal tersebut tidak mungkin tercapai dengan menggunakan ‘*blue print*’ yang sudah jadi tetapi merupakan sebuah ‘*social learning process*’ yang berkelanjutan (Backues, 1998).

Dalam upaya pemberdayaan komunitas terdapat ‘proses katalis’ yaitu proses yang mengarahkan atau mengkondisikan komunitas yang bersangkutan sehingga menyebabkan terjadinya percepatan perubahan sosial (*social change*). Adanya perubahan sosial tersebut merupakan kunci keberhasilan sebuah pemberdayaan komunitas (Korten, 1987).

2. PERUBAHAN SOSIAL

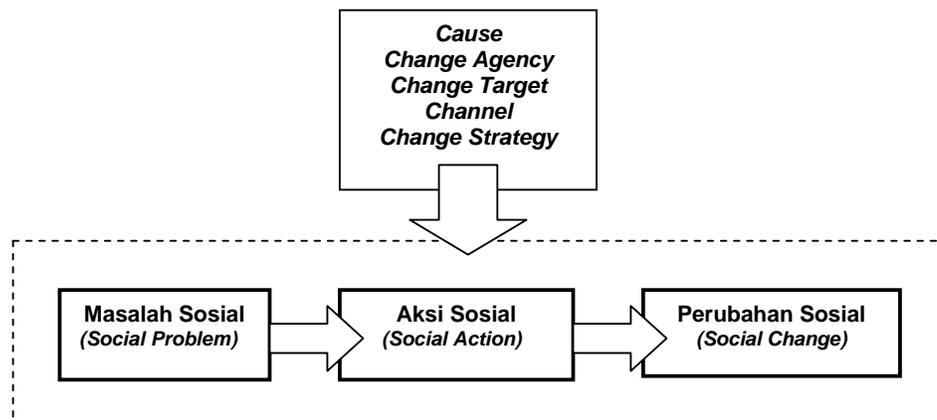
Dalam teori perubahan sosial terdapat dua tipe perubahan sosial yaitu evolusi dan revolusi. Dalam perspektif evolusioner, proses perubahan dilihat sebagai proses perkembangan yang jelas

sekuensi dan tahapan-tahapannya (Rahardjo, 1999: 187). Sebuah perubahan sosial dapat bersifat progresif atau direksional. Kaplan dan Manners (1999: 68) menyatakan pertumbuhan (*growth*) adalah 'proses penambahan' sedang pembangunan (*development*) mengandung pengertian 'transformasi struktur sosial'.

Perubahan sosial dalam pemberdayaan komunitas pada hakekatnya merupakan suatu proses perubahan evolusioner yang disengaja (*intended change*) dan terarah (*directional change*). Unsur-unsur yang terkandung dalam suatu perubahan sosial dirumuskan oleh Kotler (1978: 29-33) sebagai "5C", yaitu :

- *Cause* (sebab), yaitu upaya atau tujuan sosial yang dipercaya oleh pelaku perubahan dapat memberikan jawaban pada problem sosial.
- *Change agency* (agen perubahan), yaitu organisasi yang misi utamanya memajukan upaya perubahan sosial.
- *Change target* (sasaran perubahan), yaitu individu atau kelompok sosial yang ditunjuk sebagai sasaran upaya perubahan.
- *Channel* (saluran), yaitu media untuk menyampaikan pengaruh dan respon dari setiap pelaku perubahan ke sasaran perubahan.
- *Change strategy* (strategi perubahan), yaitu teknik utama mempengaruhi yang diterapkan oleh pelaku perubahan untuk menimbulkan dampak pada sasaran perubahan.

Gambar 1. Proses Perubahan Sosial



Kotler (1978: 18) mengemukakan bahwa upaya perubahan sosial (*social change*) yang terarah dalam pemberdayaan komunitas tidak lepas kaitannya dengan masalah sosial (*social problem*) dan aksi sosial (*social action*). Tiga hal tersebut merupakan satu rangkaian yang saling berhubungan. Adanya masalah sosial dapat menimbulkan perubahan sosial dan untuk mengarahkannya diperlukan aksi sosial.

Suatu kasus dapat dikatakan masalah sosial jika masyarakat setempat merasakan resah dan mereka merasa bahwa keresahan tersebut perlu diatasi dan hanya dapat atau mungkin diatasi secara bersama-sama (Kotler, 1978: 26). Untuk mengatasi masalah sosial diperlukan aksi sosial (*social action*), yang didefinisikan Kotler (1978: 35) sebagai: “*the undertaking of collective action to mitigate or resolve a social problem*”. Pada tahap aksi sosial ini terjadi proses katalis oleh *agents of change* (fasilitator pembangunan) untuk mengarahkan komunitas menuju kondisi berdaya.

Untuk dapat menjelaskan perubahan sosial (*social change*) yang terjadi akibat pemberdayaan komunitas dalam aksi sosial tersebut harus dipertimbangkan bobot kausal variabel-variabel tertentu. Artinya harus ditentukan unsur mana dalam struktur sosial yang lebih fungsional. Unsur-unsur dalam struktur sosial yang dapat dijadikan variabel dalam perubahan sosial menurut Taneko (1984: 47) adalah: (1) norma sosial, (2) institusi sosial, (3) kelompok sosial, dan (4) stratifikasi sosial.

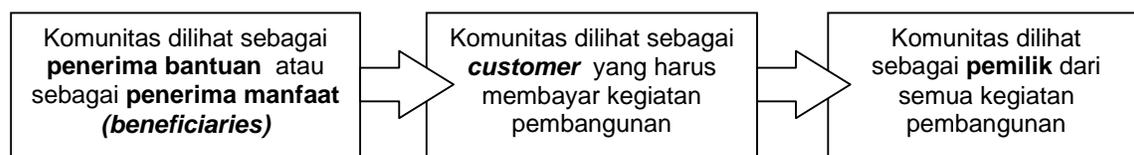
Aspek fungsional dalam suatu struktur sosial akan selalu menuju pada kondisi ‘*homeostatic equilibrium*’. Maksudnya adalah perubahan sosial yang terjadi pada suatu unsur sosial akan mengubah unsur yang lain untuk mencapai keseimbangan baru. Jadi struktur sosial baru yang tercipta dapat dipahami sebagai sebuah keseimbangan fungsional baru akibat interaksi antar unsur-unsur dalam struktur sosial .

3. PEMBERDAYAAN KOMUNITAS

Pemberdayaan komunitas² dalam pembangunan sebenarnya sejalan dengan perubahan pengertian partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Berdasarkan definisi dari PBB (*United Nations*, 1983) dapat disimpulkan paling tidak ada 6 unsur dalam pemberdayaan komunitas yang sangat penting, yaitu : (1) sekelompok orang (*a group of people*), (2) dalam sebuah komunitas (*in a community*), (3) mencapai keputusan bersama (*reaching a decision*), (4) untuk merencanakan dan melaksanakan proses aksi sosial (*to initiate a social action process / planned intervention*), (5) untuk merubah (*to change*), (6) situasi ekonomi, sosial, budaya, atau lingkungan mereka (*their economic, social, cultural, or environmental situation*).

Pemberdayaan komunitas dalam pembangunan sebenarnya sejalan dengan perubahan pengertian partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Pemahaman peran komunitas dalam pembangunan mengalami perubahan dalam tahap-tahap seperti dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 2. Tahap Pemahaman Peran Komunitas dalam Pembangunan



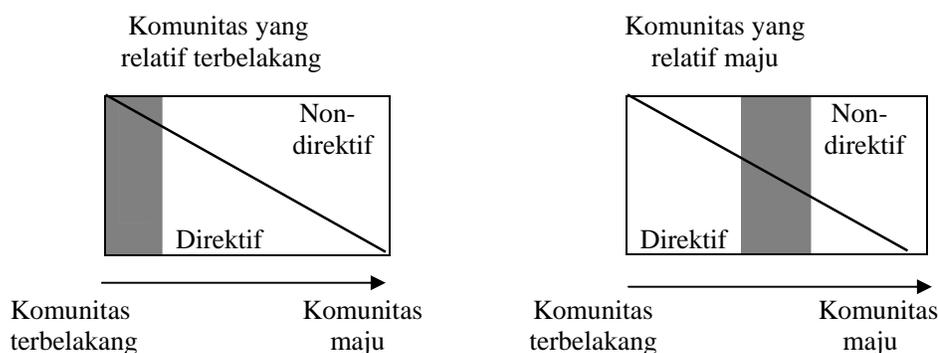
Sumber : World Bank (1996 : 23)

Terdapat banyak alasan mengapa pembangunan yang memberdayakan komunitas dirasakan perlu oleh berbagai negara di dunia termasuk di Indonesia. Alasan-alasan tersebut menurut Chambers (1980: 21-33) adalah sebagai berikut:

- Banyak potensi komunitas yang selama ini tidak terdayagunakan. Hal ini menjadi lebih terasa penting di saat sumber daya yang ada pada pemerintah semakin menipis.
- Dalam pola pembangunan konvensional dimana pemerintah membangun dan komunitas tinggal memakai, sering kali komunitas tidak mau merawat sarana atau prasarana yang sudah dibangun. Dalam konteks ini pendekatan pemberdayaan komunitas diharapkan dapat meningkatkan rasa turut memiliki.
- Dalam pola pembangunan konvensional dimana pemerintah yang merencanakan segala hal, sering kali komunitas 'menolak' karena dianggap tidak sesuai dengan yang dibutuhkan (terjadi *misfit* atau salah asumsi). Pendekatan pemberdayaan komunitas diharapkan dapat mengurangi penolakan tersebut.
- Dengan adanya '*informed commitment*' dalam pemberdayaan komunitas, dapat dihindari terjadinya 'kooptasi' dimana potensi yang ada dalam komunitas dimanfaatkan untuk hal-hal yang bukan kepentingan komunitas tersebut.

Terdapat dua strategi dalam pemberdayaan komunitas yaitu strategi direktif dan strategi non-direktif. Dalam penerapannya dilapangan, pemilihan strategi tersebut perlu disesuaikan dengan tingkat perkembangan komunitasnya (Adi, 2001: 160). Dalam komunitas yang sudah mampu dalam mendayagunakan potensi yang dimiliki perlu digunakan strategi non-direktif. Sedangkan bagi komunitas yang belum berkembang (terbelakang) maka pilihan strategi awalnya adalah strategi direktif.

Gambar 3. Strategi Direktif dan Non-direktif dalam Pemberdayaan Komunitas



Sumber : Batten, dalam Adi (2001: 160-161)

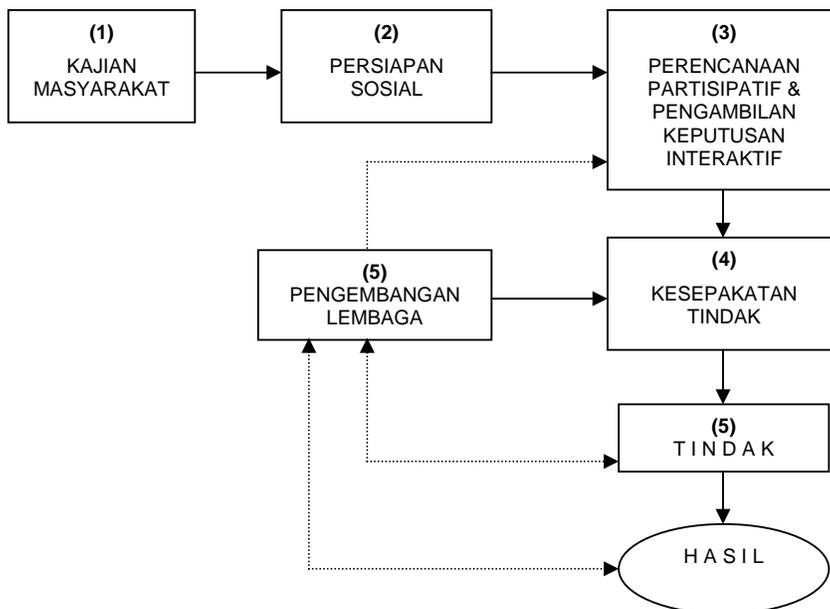
Pemilihan strategi yang akan digunakan dapat saja dimulai dengan strategi yang bersifat direktif (instruktif) bila memang komunitas sasaran masih dalam keadaan terbelakang. Tetapi sejalan dengan perkembangan pemikiran dan pengetahuan komunitas tersebut maka arah pengembangan strategi

secara bertahap bergerak menuju ke arah yang non-direktif (partisipatif). Secara umum dalam praktek pemberdayaan komunitas strategi non-direktif lebih banyak digunakan.

Strategi direktif dilakukan berlandaskan asumsi bahwa pendamping komunitas (*community worker*) tahu apa yang dibutuhkan dan apa yang baik untuk komunitas. Peran *community worker* lebih bersifat dominan karena mereka yang menetapkan apa yang baik atau buruk bagi komunitas, cara-cara yang perlu dilakukan untuk memperbaikinya, dan menyediakan sarana yang diperlukan untuk perbaikan tersebut. Dengan strategi ini mungkin banyak hasil yang diperoleh, tetapi hasil yang didapat lebih terkait dengan tujuan jangka pendek dan sering kali lebih bersifat pencapaian secara fisik. Strategi ini juga mengakibatkan berkurangnya kesempatan untuk memperoleh pengalaman belajar dari komunitas. Sedang bagi komunitas dapat muncul ketergantungan terhadap kehadiran petugas sebagai agen perubahan.

Strategi non-direktif dilakukan berlandaskan asumsi bahwa komunitas tahu apa yang sebenarnya mereka butuhkan dan apa yang baik untuk mereka. Pemeran utama dalam perubahan komunitas adalah komunitas itu sendiri, *community worker* lebih bersifat menggali dan mengembangkan potensi yang ada. Peran *community worker* adalah sebagai katalisator yang mempercepat terjadinya perubahan dalam komunitas. Mereka merangsang tumbuhnya kemampuan komunitas untuk menentukan arah langkahnya sendiri (*self-determination*) dan kemampuan untuk menolong dirinya sendiri (*self-help*).

Gambar 4. Pola Umum Proyek Pemberdayaan Komunitas



Sumber : Poerbo (1999 : 177)

4. DESKRIPSI LOKASI DAN PROYEK

Desa Karangmulya terletak di kecamatan Kandang Haur, sekitar 34 km di sebelah Barat kota Indramayu (ibukota Kabupaten). Desa ini terletak diketinggian sekitar 10 m di atas permukaan laut dengan luas daerah kurang lebih 385 ha. Desa Karangmulya terdiri dari 899 kepala keluarga dengan jumlah penduduk keseluruhan pada awal tahun 1999 sebanyak 3.222 orang yang terdiri dari 1.552 laki-laki dan 1.670 perempuan. Tingkat pendidikan rata-rata penduduk desa ini masih rendah, sebagian besar (68,7%) hanya berpendidikan Sekolah Dasar (baik yang tamat atau tidak tamat).

Sebagian besar penduduk (1.011 orang) bermatapencaharian pada sektor pertanian, sedang sisanya bermatapencaharian di sektor lain (industri, angkutan, konstruksi, pegawai negeri, jasa, dan lain-lain). Penduduk yang bekerja di sektor pertanian tersebut terdiri dari 511 orang petani pemilik sawah dan 500 orang buruh tani. Sebagian besar petani di sana (50,7%) hanya memiliki sawah kurang dari 0,5 ha.

Walaupun Indramayu dikenal sebagai salah satu lumbung padi di propinsi Jawa Barat, desa Karangmulya yang sebagian besar penduduknya menggantungkan hidupnya di pertanian ternyata memiliki prasarana pertanian relatif tertinggal. Tidak ada lahan sawah di desa ini yang secara teknis teririgasi. Padahal kondisi tanah di desa ini relatif subur dan memiliki komunitas dengan solidaritas sosial yang tinggi.

Desa Karangmulya memiliki 347 ha sawah (90% dari luas desa) yang terdiri dari 86 ha (24%) sawah beririgasi setengah teknis dan 261 ha (76%) sawah tadah hujan. Karenanya, para petani di desa ini telah lama berkeinginan untuk membangun sebuah bendung permanen (dam kecil) di kali Bojong. Bendung yang sebelumnya ada yang dibangun oleh warga secara swadaya bersifat semi permanen sehingga tidak berfungsi dengan baik dan selalu jebol setiap tahun.

Dengan dibangunnya bendung permanen maka diharapkan dapat meningkatkan intensitas penanaman padi pada lahan sawah seluas kurang lebih 240 ha dari 100% menjadi 200%. Hal tersebut dapat dicapai dengan memajukan musim tanam I menjadi bulan Oktober atau November sehingga diharapkan pada musim tanam II yang dimulai pada bulan Maret atau April, kebutuhan airnya dapat terpenuhi dari hujan.

Kegiatan pembangunan bendung dari perencanaan sampai pasca konstruksi dilaksanakan selama 5 bulan. Pada tahap awal, rancangan teknis bendung dibuat oleh Pendamping Teknis dan kemudian di presentasikan di depan komunitas dalam acara temu warga. Setelah beberapa kali terjadi revisi, panitia akhirnya menyetujui rancangan dan untuk kemudian dilanjutkan dengan tahap pelaksanaan. Dicapai kesepakatan atas disain teknis bendung kali Bojong dengan biaya sebesar Rp 76 juta. Tetapi pada tahap selanjutnya muncul aspirasi komunitas untuk memodifikasi disain lantai bendung dengan konstruksi beton bertulang. Karena perubahan konstruksi tersebut berkonsekuensi terhadap peningkatan kebutuhan dana, maka disepakati bahwa tambahan kebutuhan dana ditanggung oleh warga.

Pada akhirnya total dana yang diperlukan adalah sebesar Rp 120 juta dengan kontribusi dana (materi) swadaya komunitas adalah sebesar Rp 44 juta (termasuk Rp 2 juta dari warga desa Karang Anyar). Perhitungan sumber dana tersebut belum termasuk tenaga kerja yang tidak dibayar yang juga telah disumbangkan oleh komunitas. Secara prosentase besar dana swadaya komunitas adalah sekitar 36,7 % dari dana keseluruhan.

Pekerjaan fisik yang dilakukan oleh panitia dipantau dan diawasi secara terus menerus oleh pendamping teknis, sedang pekerjaan secara umum dipantau dan diawasi oleh pendamping komunitas (koordinator lapangan). Ditingkat komunitas juga dibentuk tim independen yang melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap kinerja panitia. Tim ini dibentuk oleh komunitas yang terdiri dari tokoh-tokoh yang tidak duduk dalam struktur formal perangkat desa atau LKMD.

5. PROSES PERUBAHAN SOSIAL DALAM PEMBERDAYAAN KOMUNITAS

a. Masalah Sosial

Belum tersedianya bendung permanen di kali Bojong merupakan masalah sosial yang dihadapi sebagian besar komunitas desa Karangmulya. Masalah ini menjadi prioritas warga untuk segera ditanggulangi karena berhubungan dengan aspek ekonomi. Peningkatan ekonomi bagi penduduk sangat penting karena dari 899 KK di desa ini, 725 KK (80,6%) masih termasuk dalam keluarga pra-sejahtera.

Penyebab ketidakmampuan komunitas memecahkan masalah sosialnya sendiri ialah karena kelembagaan desa tidak mampu menggalang partisipasi dan swadaya warga. Fenomena ini mengindikasikan bahwa ketidakmampuan pemecahan masalah sosial tersebut lebih disebabkan oleh *institutional faults*.

Pola pembangunan sentralistik, *top-down*, dan *blue print approach* selama ini menyebabkan ketergantungan kepada pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan prasarana fisik. Program-program pembangunan ternyata tidak menyentuh permasalahan komunitas yang bervariasi pada tingkat akar rumput (*grass root*) sehingga timbul kesenjangan antara program dari pusat dengan kebutuhan nyata dalam komunitas. Dampak lain adalah munculnya ketidakpercayaan komunitas untuk menyampaikan aspirasi mereka melewati jalur birokrasi menurut mereka rembug desa secara langsung (bukan perwakilan) merupakan cara paling efektif .

Adanya *sense of community* yang timbul dari kesamaan primordial, okupasional, dan spasial (geografis) menyebabkan tumbuhnya perasaan sepenanggungan dan saling memerlukan. Hal itu menjadi sebuah ikatan sosial (*social coherence*) yang menimbulkan adanya kesadaran bersama untuk mengadakan perubahan sosial melalui aksi sosial agar mampu memecahkan masalah sosial.

b. Aksi Sosial

Dalam aksi sosial di desa ini terdapat proses katalis yaitu proses yang bersifat mengarahkan dan mempercepat perubahan sosial menuju pada kondisi komunitas yang berdaya. Proses ini

membutuhkan aktivitas pendampingan komunitas. Pendampingan komunitas menjadi efektif bila dilakukan secara simultan antara cara formal dan informal . Data empiris menunjukkan ternyata cara-cara informal dalam beberapa segi mempunyai keunggulan dari pada hanya menggunakan cara-cara formal.

Dalam menjalankan tugasnya pendamping komunitas (Ornop) menempatkan diri sebagai bagian dari komunitas (*insider*) dan bukan sebagai orang luar (*outsider*). Hal ini menunjukkan bahwa sebelum dapat berfungsi katalisator sosial, pertama-tama pendamping komunitas harus diterima oleh komunitas sebagai *in-group* sehingga tidak mengalami penolakan (*rejection of outsider*). Cara-cara informal seperti tinggal bersama komunitas dan kunjungan ke rumah-rumah merupakan upaya membentuk perasaan *in-group*.

Dalam aksi sosial terjadi *social learning process*³, dalam proses ini komunitas diberi otonomi untuk menyalurkan aspirasinya secara demokratis. Aspirasi komunitas tersebut menjadi masukan bagi *stake holders* lain sehingga terjadi proses belajar sosial (*social learning process*) bagi semua pihak tanpa kecuali. Selain itu, aspirasi komunitas tersebut penting dalam menimbulkan perhatian (*concern*) dan rasa memiliki (*sense of ownership*) yang dapat memotivasi komunitas untuk berpartisipasi secara aktif. Sebagian besar komunitas mau berpartisipasi aktif dalam proyek ini dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan bersama. Fenomena ini menunjukkan adanya kaitan yang erat antara partisipasi dan insentif. Apabila komunitas diberi keyakinan bahwa kegiatan tersebut dapat memperbaiki taraf hidupnya maka mereka dengan sukarela akan berpartisipasi.⁴

Dana yang dialokasikan untuk proyek ini diasumsikan sebagai ‘suntikan dari luar’ untuk merangsang kontribusi komunitas. Dana tersebut sengaja dibuat relatif kecil karena tujuannya untuk mendapatkan kontribusi yang maksimal dari komunitas. Besarnya dana swadaya menciptakan *image* bahwa proyek tersebut adalah milik komunitas.

Panitia pembangunan bendung dipilih oleh komunitas dari semua kelompok sosial yang ada dalam komunitas. Kerja panitia ini cukup akuntabel karena mereka bertanggungjawab pada komunitas yang memilihnya dan bukan pada pemerintah atau pihak-pihak lain. Kondisi ini juga ditunjang dengan dibentuknya tim independen di tingkat komunitas yang melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap kinerja panitia. Transparansi dan akuntabilitas panitia pembangunan bendung ini berdampak pada besarnya kontribusi dana swadaya komunitas pada proyek ini yaitu sebesar Rp 44 juta atau 36,7% dari dana keseluruhan.

Tahap yang paling sulit untuk mencapai konsensus antar *stake holders* terjadi pada tahap akhir proyek yaitu tahap operasional dan pemeliharaan. Hal tersebut dikarenakan adanya upaya mempertahankan konsentrasi kekuasaan pada *vested interest groups* akibat terputusnya upaya pemberdayaan komunitas karena pendekatan proyek yang menggunakan ‘*rigid time frame*’. Sulit untuk memadukan ‘pendekatan proyek’ dengan ‘pendekatan proses pertumbuhan organik’ yaitu proses pertumbuhan dan perluasan yang bersifat alami yang tumbuh dari kebutuhan dan aspirasi komunitas (Verhagen, 1996: 10-12).

c. Perubahan Sosial

Norma-norma sosial lama yang masih digunakan karena masih relevan dalam proyek yang memberdayakan komunitas ini adalah tolong-menolong, tenggang rasa, musyawarah, dan keteladanan. Norma-norma tersebut termasuk kedalam jenis 'tata laku' (*mores*) yang mempunyai kekuatan pengikat sosial yang tinggi karena sudah diterima oleh komunitas sebagai norma pengatur.

Walaupun dalam komunitas desa yang relatif statis biasanya deviasi norma tidak disukai, namun sebagian besar anggota komunitas dengan sukarela mau menerima norma sosial baru dalam pemberdayaan komunitas. Jawaban responden menunjukkan bahwa apabila komunitas merasakan manfaat dari deviasi norma tertentu maka penyimpangan tersebut akan diterimanya.

Strategi perubahan norma sosial yang digunakan adalah dengan cara mendidik dan cara menghimbau. Kombinasi kedua cara tersebut diperlukan karena tingkat pendidikan penduduk desa ini masih rendah yaitu 68,7% penduduk hanya berpendidikan SD. Pengetahuan (kognitif) dan sikap (afektif) komunitas dirubah melalui strategi normatif-reedukatif, sedang untuk menggugah faktor psikologis dipergunakan strategi himbauan (*persuasive*) dengan teknik *logical appeals*, *emotional appeals*, dan *moral appeals*.

Dalam proyek ini terjadi empat perubahan norma dalam komunitas. Pertama, dari menerima dominasi dari pihak-pihak tertentu menjadi mengedepankan proses demokrasi. Kedua, dari ketergantungan pada pemerintah menjadi kemandirian. Ketiga, dari menerima adanya ketidaktransparanan menjadi menuntut adanya ketransparanan proyek. Terakhir, dari ketertutupan menjadi keterbukaan dalam menerima pendapat dan saran-saran dari luar.

Sangsi sosial terhadap anggota komunitas yang tidak menyesuaikan norma-norma dalam proyek pemberdayaan komunitas ini adalah tidak mengikutsertakannya dalam panitia pembangunan bendung maupun kelompok pengelola bendung. Penerapan sangsi dengan teknik *compulsion* ini menciptakan situasi sedemikian rupa sehingga seseorang terpaksa taat atau mengubah sikapnya sehingga menghasilkan kepatuhan secara tidak langsung.

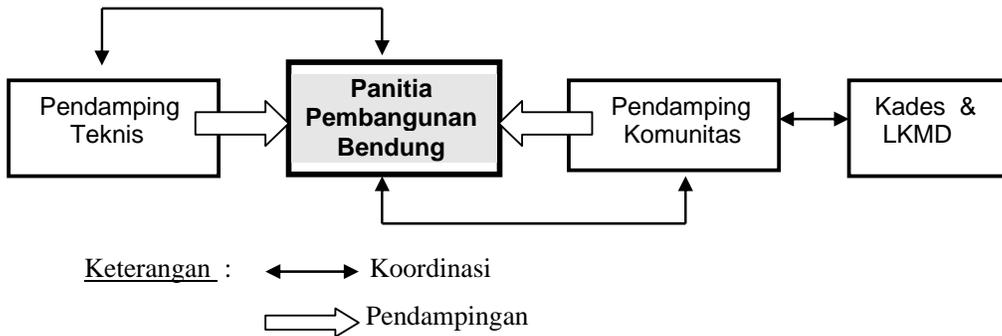
Dibandingkan dengan proyek-proyek sebelumnya, tingkat keterlibatan pemerintahan desa dalam proyek pemberdayaan komunitas ini menurun. Dalam pemerintahan yang sentralistis institusi formal desa selalu tampil di garda depan dalam implementasi pembangunan dari pusat. Dalam proyek ini pemerintah desa yang biasanya menjadi pelaksana pembangunan sekarang berubah fungsinya sebagai fasilitator sehingga tingkat keterlibatannya dalam pembangunan menurun.

Tingkat keterlibatan LMD dalam proyek pemberdayaan komunitas ini relatif sama. LMD secara struktural merupakan bagian dari pemerintahan desa dan dipimpin langsung juga oleh Kepala Desa. Hal ini menyebabkan institusi musyawarah yang seharusnya merupakan cerminan norma demokrasi menjadi terkooptasi oleh birokrasi.

Tingkat keterlibatan LKMD dalam proyek pemberdayaan komunitas ini meningkat. Walaupun secara institusi LKMD merupakan institusi yang berdiri sendiri tetapi karena kurangnya SDM dan dana, LKMD masih saja didominasi oleh pemerintahan desa. Hal ini menyebabkan LKMD sulit untuk

mengemban misi pembangunan yang *bottom-up*. Berkurangnya dominasi pemerintah desa dalam proyek ini menyebabkan perubahan sifat LKMD menjadi lebih mandiri.

Gambar 5.
Hubungan Panitia Pembangunan Bendung dengan Pihak-pihak yang Terkait



Dalam menjalankan kegiatannya, organisasi yang dibentuk oleh komunitas yaitu panitia pembangunan bendung kali Bojong memiliki beberapa karakteristik:

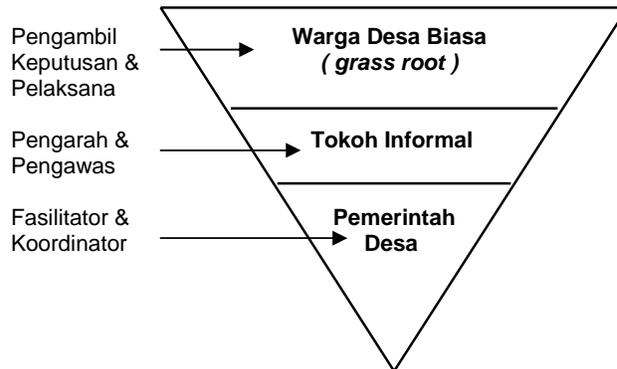
- Tugas anggota organisasi dirumuskan oleh tujuan umum yang berkembang sesuai pengetahuan dan pengalaman.
- Wewenang dan pengawasan organisasi dilakukan berdasarkan struktur jaringan antar anggota dan bukan sistem hirarki.
- Komunikasi dan koordinasi organisasi bersifat lateral atau mitra sejajar.

Implikasi perubahan peran aktor pembangunan berpengaruh terhadap mobilitas vertikal dalam stratifikasi sosial. Pada pemimpin formal (perangkat desa) terjadi perubahan peran menjadi fasilitator pembangunan. Dengan adanya perubahan peran tersebut, status (kedudukan) pemimpin formal desa menjadi menurun. Perangkat desa yang tadinya bertindak selaku *'provider'* berubah fungsinya sebagai *'enabler'* sehingga posisi pemimpin formal yang tadinya paling tinggi dalam stratifikasi sosial desa mengalami penurunan dalam kedudukannya.

Terjadi perubahan peran pada pemimpin informal (tokoh masyarakat) menjadi pengarah dalam pembangunan. Dengan adanya perubahan peran tersebut, terjadi peningkatan status dari pemimpin informal desa. Fenomena ini membuka peluang kepada pemimpin informal untuk berubah dari *symbolic leader* menjadi *visible leader* sehingga kepemimpinannya diakui baik oleh massa yang dipimpin maupun oleh pemimpin lain khususnya pemimpin formal.

Melalui pemberdayaan komunitas warga desa biasa (*grass root*) berubah perannya menjadi pelaksana pembangunan dan sebagai pengambil keputusan. Posisi komunitas dalam proyek ini adalah sebagai subyek (pelaku) pembangunan yang mengelola sumber daya produktif sesuai kebutuhan dan kondisi daerahnya. Melalui perubahan peran tersebut, terjadi peningkatan status warga desa biasa.

Gambar 6.
Kedudukan Stake Holder berdasarkan Perannya dalam Pembangunan



Setelah adanya bendung terjadi penambahan masa tanam padi sehingga meningkatkan produksi desa Karangmulya dan desa-desa sekitarnya sebesar 4.250 ton gabah kering panen (GKP) pertahun. Dengan tingkat harga GKP Rp 1.100 / Kg maka peningkatan produksi pertahun tersebut bila dinilai dengan uang adalah sebesar Rp 4,6 milyar.

Warga menyatakan bahwa mereka berkeinginan mempertahankan kondisi yang memberdayakan komunitas ini untuk menanggulangi masalah sosial di masa datang. Walaupun demikian, mereka menyangsikan konsistensi pola pembangunan yang memberdayakan komunitas di masa yang akan datang. Hal ini disebabkan sulitnya merubah mentalitas para birokrat (dari pemerintah pusat sampai pemerintah desa) terutama apabila tidak mendapatkan pengawasan yang ketat dan terpadu dari agen pembangunan independen.

6. PENUTUP

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan penulis menyarankan pelanjutan dan pengembangan proyek-proyek penyediaan prasarana fisik yang menggunakan pendekatan pemberdayaan komunitas. Ruang lingkup pelaksanaan proyek hendaknya didasarkan pada satuan komunitas lokal yang jelas. Ciri-cirinya adalah adanya daya ikat sosial (*social coherence*) yang kuat dan rasa kebersamaan yang timbul dari *sense of community*. Yang perlu dipertimbangkan adalah semakin luas wilayah geografisnya semakin sulit untuk mengorganisir komunitas tersebut.

Penentuan jenis prasarana fisik dimulai dari identifikasi masalah sosial (*social problems*) berdasarkan kebutuhan dan aspirasi mayoritas komunitas. Proses ini sebaiknya memiliki waktu sosialisasi yang cukup dan melibatkan segenap unsur dalam komunitas tersebut. Untuk menghindari adanya kooptasi, sebaiknya dihindari cara perwakilan dalam penyampaian aspirasi komunitas. Prasarana fisik yang akan dibangun harus memiliki posisi strategis atau vital bagi kesejahteraan komunitas. Pada tahap-tahap awal sebaiknya perhatian tidak diberikan pada prasarana fisik yang tidak berhubungan langsung dengan penciptaan dampak ekonomi.

Prioritas harus diberikan untuk pemanfaatan sumber daya yang telah tersedia di tingkat lokal, baik dalam hal manajemen, tenaga kerja, material, dan lain-lain. Jika mungkin dapat pula diusahakan penciptaan integrasi di tingkat lokal lainnya seperti integrasi antara pengembangan fisik dengan pengembangan kelembagaan sosial, atau penciptaan peluang-peluang ekonomi yang lain.

Pada kondisi tertentu mungkin diperlukan adanya upaya untuk 'meratakan medan permainan' (*level the playing field*). Secara internal hal ini berarti berusaha untuk mendengar kepada anggota komunitas yang tidak berani atau jarang bicara dalam rapat-rapat. Sedang secara eksternal hal itu berarti membantu komunitas untuk menemukan jalan keluar dalam persaingan dengan pesaing dari luar yang lebih kuat.

Untuk mendapatkan kepercayaan dan antusias komunitas, para tokoh masyarakat sebaiknya sejak awal sudah dilibatkan secara aktif. Tetapi, pelibatan ini jangan sampai merusak prinsip egaliter dan demokrasi yang ditanamkan ke seluruh anggota komunitas. Disamping itu diupayakan memilih pendamping komunitas yang memiliki kesamaan latar belakang primordial dengan komunitas yang didampingi untuk mempermudah proses adaptasi dan penerimaan oleh komunitas.

Kemampuan keuangan komunitas harus dipertimbangkan karena hal ini berpengaruh dalam upaya penggalangan dana swadaya. Semakin besar dana swadaya yang dapat diupayakan maka semakin besar rasa memiliki dari komunitas terhadap proyek tersebut. Dana bantuan dari luar harus diasumsikan sebagai dana pancingan untuk merangsang kontribusi komunitas secara maksimal.

Para agen pembangunan (dari dalam maupun luar desa) jangan sampai mendominasi proyek. Mereka harus menaruh kepercayaan dan memberi kesempatan belajar pada komunitas untuk berkembang. Pengelolaan keuangan proyek harus dilakukan oleh komunitas (bukan pemerintah) serta harus transparan dan mudah cara mempertanggung-jawabkannya.

Kegiatan-kegiatan sosial, ekonomi, dan fisik sebaiknya dijalankan secara simultan dan dibuat saling mengisi satu dengan lainnya. Proyek seharusnya tidak menggunakan pendekatan *rigid time frame*. Sebaiknya yang digunakan adalah pendekatan yang luwes (*open-ended*) dimana sejak awal proyek tidak melakukan pembatasan-pembatasan terhadap serangkaian pilihan yang mungkin dapat dipertimbangkan untuk dikembangkan.

Catatan

1. Hipotesis *trickle down effect* yang melekat pada *growth paradigm* yang dipakai Orde Baru ternyata tidak terwujud. Yang terjadi bahkan sebaliknya, kesenjangan justru makin melebar. Hal ini disebabkan oleh apa yang disebut Myrdal (1968) sebagai '*circular cumulative causation process*', yaitu proses yang akan memperlebar kesenjangan yang sebelumnya sudah ada melalui suatu mekanisme akumulasi. Kelompok yang paling mapan dalam masyarakat adalah yang paling siap menerima inovasi dari luar (*early adopter*). Kelompok masyarakat yang sebelumnya sudah mapan tersebut akan semakin diuntungkan dengan adanya program atau proyek pembangunan. Akibatnya kesenjangan yang sebelumnya sudah ada (secara alamiah) kini menjadi diperlebar .

2. Tulisan ini menggunakan istilah ‘pemberdayaan komunitas’ bukan ‘pemberdayaan masyarakat’ karena dalam ilmu-ilmu sosial definisi masyarakat (*society*) dan komunitas (*community*) tidak sama dan dalam penggunaannya tidak dapat saling dipertukarkan. Kata *community* dalam bahasa Indonesia dapat diterjemahkannya sebagai komunitas, masyarakat setempat, atau masyarakat lokal. Osborn & Neumeyer (dalam Taneko, 1984: 59) menyatakan bahwa komunitas adalah “*a group of people having in a contiguous geographic area, having common centers interests and activities, and functioning together in the chief concern of life*”.
3. Dalam *social learning process* dibutuhkan kapasitas adaptasi yang responsif dan antisipatif. Korten (1980:498) memberi gambaran proses pendekatan *learning-process* sebagai berikut : “*Villagers and program personnel shared their knowledge and resources to create a program achieved a fit between needs and capacities of the beneficiaries and those of the outsiders who were providing the assistance. Leadership and team work, rather than blueprint were the key elements. Both program and organization emerged out of a learning process in which research and action were integrally linked.*”
4. Dalam mengambil keputusan untuk berpartisipasi atau tidak dalam sebuah proyek pembangunan, seseorang akan membandingkan manfaat yang diharapkan, biaya dalam wujud waktu dan sumber daya, biaya pengorbanan yang berupa ketidakmungkinan memiliki atau mengerjakan sesuatu yang lain, disamping banyaknya resiko yang mereka dapat tanggung (Bryant dan White, 1989: 282-285).

Daftar Pustaka

- Adelman, Irma dan Cynthia T. Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford University Press, California, 1973.
- Adi, Isbandi Rukminto, **Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat, dan Intervensi Komunitas**, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.
- Backues, Lindy D., *Development Planning and Research Methodology: What Does Partnership Really Mean in the Process?*, “Jurnal Studi Pembangunan”, vol. 1, No.2, Mei 1998.
- Briant, Coralie dan Louise G. White, **Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang**, LP3ES, Jakarta, 1989.
- Chambers, Robert, *Rural Development: Putting the Last First*, Longman Scientific and Technical, New York, 1987.
- Conyers, Diana, **Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Fox, William F., *Strategic Options for Urban Infrastructure Management*, Urban Management Program, No. 17, 1994.
- Friedman, John, *Empowerment : The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge, 1992.
- Kartasmita, Ginanjar, **Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan**, CIDES, Jakarta, 1996.
- Kirdar, Uner dan Leonard Silk (eds.), *People: From Impoverishment to Empowerment*, New York University Press, New York, 1995.
- Korten, David C., *Community Management*, Kumarian Press, West Hartford Connecticut, 1987.
- Kotler, Philip, *Creating Social Change*, Hold Rinehart and Winston Inc., New York, 1972.

- Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*. The Free Press, New York, 1965.
- Mikkelsen, Britha, **Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999.
- Miller, Delbert C., *Handbook of Research Design and Social Measurement*. Long Man Inc., New York, 1977.
- Nas, Peter J.M. dan Patricio Silva (eds.), *Modernization, Leadership, and Participation*, Leiden University Press, Den Haag, 1999.
- Ogburn, William F., *On Culture and Social Change*, University of Chicago Press, Chicago, 1964.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, *Reinventing The Government -Mewirusahaakan Birokrasi*, Pustaka Binaman Presindo, Jakarta, 1996.
- Poerbo, Hasan, **Lingkungan Binaan Untuk Rakyat**, PPLH-ITB & Yayasan AKATIGA, Bandung, 1999.
- Rubin, Herbert J. dan Irene S. Rubin, *Community Organizing and Development*, Mac Millan Publishing Company, New York, 1992.
- Saeed, Khalid dan Dennis L. Meadows, *Development Planning and Policy Design: A System Dynamics Approachs*, Athenaeum Press, New Castle, 1994.
- Soetrisno, Loekman, **Menuju Masyarakat Partisipatif**, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Suwarsono dan Alvin Y. So, **Perubahan Sosial dan Pembangunan**, LP3ES, Jakarta, 1994.
- Taneko, Soleman B., **Struktur dan Proses Sosial : Suatu Pengantar Sosiologi Pembangunan**, C.V. Rajawali, Jakarta, 1984.
- Usman, Sunyoto, **Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.
- Verhagen, Koenraad, **Pengembangan Keswadayaan : Pengalaman LSM di Tiga Negara**, Puspaswara, Jakarta, 1996.
- World Bank, *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, 1996