

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENATAAN PEMUKIMAN KUMUH DI KAWASAN PERKOTAAN: STUDY KASUS KEGIATAN PLP2K-BK DI KOTA MEDAN DAN KOTA PAYAKUMBUH

Noegi Noegroho

Architecture Department, Faculty of Engineering, Binus University
Jln. K.H. Syahdan No. 9, Palmerah, Jakarta Barat 11480
noeginoegroho@gmail.com

ABSTRACT

In any city development, it is important to urge people to be involved in so that the development can be valued as much as possible. Model of involvement is certainly diverse, such as 'one-way involvement' in which people tend to just listen, and 'two-way involvement' where the people to participate to make a decision. This paper observes how the public participated in the arrangement of slum area undertaken by the Government. Although there has been community involvement in this activity, there are still any limitations.

Keywords: *public participation, slum area arrangement, government, limitation*

ABSTRAK

Dalam setiap kegiatan pembangunan, penting untuk mengajak masyarakat terlibat di dalamnya agar hasil pembangunan dapat semaksimal mungkin dinikmati. Bentuk keterlibatan tersebut tentu bermacam-macam, ada yang model 'satu arah' di mana masyarakat cenderung hanya mendengar hingga model 'dua arah' hingga masyarakat dapat turut memberi keputusan. Tulisan ini melihat bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam kegiatan Penataan Pemukiman kumuh yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Meskipun sudah ada keterlibatan masyarakat dalam kegiatan ini, namun tidak terlepas dari keterbatasan yang ada.

Kata kunci: *partisipasi masyarakat, penataan pemukiman kumuh, pemerintah, keterbatasan*

PENDAHULUAN

Kehadiran pemukiman kumuh erat kaitannya dengan bertambahnya jumlah penduduk perkotaan yang lebih cepat dibandingkan pertumbuhan infrastrukturnya. Akibatnya, penduduk mencari jalannya sendiri untuk bertahan hidup, antara lain dengan membangun rumah berikut fasilitas yang seadanya. Kehadiran pemukiman kumuh tentunya memberatkan beban kota yang bersangkutan. Hal ini mengakibatkan menurunnya daya dukung lingkungan, meningkatkan resiko kerawanan dan konflik sosial, menurunnya tingkat kesehatan masyarakat dan menurunnya kualitas pelayanan sarana/prasarana. Oleh karena itu pemukiman kumuh harus segera ditangani, paling tidak luas pemukiman kumuh harus dapat dihentikan, bahkan keberadaan lingkungan kumuh yang ada sekarang harus sedikit demi sedikit dirubah menjadi lingkungan perumahan dan pemukiman yang layak huni, sehat, aman, serasi dan teratur.

Pemerintah terus berusaha mengurangi keberadaan permukiman kumuh, salah satu upayanya adalah dengan melaksanakan kegiatan Penanganan Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh Berbasis Kawasan (PLP2K-BK) yang digulirkan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Negara Perumahan Rakyat. Tujuan utama kegiatan ini adalah menata pemukiman kumuh dengan meningkatkan kualitas lingkungannya sekaligus meningkatkan nilai pemanfaatan lahan sehingga optimal sesuai dengan potensi lahan. Kegiatan ini meliputi teknis dan nonteknis, kegiatan teknis meliputi perbaikan rumah atau peremajaan kawasan yang menata juga infrastruktur kawasan tersebut. Kegiatan nonteknis-nya bisa meliputi peningkatan sumber daya manusia seperti kegiatan pelatihan-pelatihan untuk menambah wawasan pada pengetahuan yang dibutuhkan warga setempat.

Kegiatan PLP2K-BK ini sudah diselenggarakan beberapa tahun belakangan ini, dilakukan penataan pemukiman kumuh di beberapa lokasi di kota-kota di Indonesia. Secara terinci, Hasil yang diharapkan dengan adanya kegiatan ini adalah: (1) rencana Tapak Pemanfaatan Ruang Kawasan Perumahan; (2) rencana pengembangan prasarana, sarana dan utilitas baik di dalam kawasan maupun antar kawasan; (3) rencana Struktur dan pola Tata Ruang Kawasan; (4) tahap pelaksanaan pembangunan kawasan perumahan dalam bentuk indikasi program kebutuhan penanganan.

Dalam setiap pelaksanaannya, kegiatan PLP2K-BK ini selalu mengakomodasi partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam proses kegiatan, khususnya bagi masyarakat yang tinggal di lokasi penataan. Partisipasi masyarakat diperlukan terutama untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat sehingga hasil penataan bisa tepat sasaran dan berdampak positif.

Tulisan ini mencoba untuk melihat bagaimana partisipasi masyarakat dalam suatu kegiatan pembangunan di Indonesia. Studi kasus diambil dalam dua kegiatan PLP2K-BK yang diselenggarakan oleh Kemenpera. Yang masing-masing dilaksanakan di kota Medan- Sumatera Utara dan kota Payakumbuh - Sumatera Barat.

METODE

Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

Dalam setiap pembangunan, keterlibatan masyarakat sangat lah dibutuhkan, tidak saja sebagai wujud pelaksanaan demokrasi tetapi agar agar hasil pembangunan yang dihasilkan tepat sasaran dan optimal bagi masyarakat. Menurut Adisasmita (2006), keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, yang meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) suatu program/proyek pembangunan yang dikerjakan di dalam masyarakat lokal, dimaknai sebagai

Partisipasi Masyarakat. Partisipasi ini merupakan salah satu bentuk Pemberdayaan Masyarakat (*Social Empowerment*) dalam rangka pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya di lingkungan mereka tinggal, baik dari aspek masukan/*input*, aspek proses dan aspek keluaran/*output*.

Dengan melibatkan masyarakat dalam suatu kegiatan pembangunan, dapat mempengaruhi keputusan yang diambil. Cornwall (2002) menjelaskan bahwa partisipasi akan memberi pengaruh dalam memutuskan kebijakan, sekaligus juga menciptakan sistem kontrol sosial yang menyangkut kehidupan masyarakat bersangkutan. Selanjutnya, Mahjabeen et.al (2008) menuliskan definisi partisipasi yang dibuat oleh Ribot (1996): *..Community or popular participation is about communities having decision making powers or control over resources that affect the community as a whole, such as forests and grazing commons or community development. But, for such decisions to internalise social and ecological costs or to assure equitable decision-making and use, they must be devolved to a body representing and accountable to the community.* Dari paparan di atas, partisipasi masyarakat dapat dimaknai sebagai pemberdayaan masyarakat dalam suatu kegiatan pembangunan yang dapat dimulai dari *input* hingga *output* sekaligus sebagai langkah kontrol masyarakat terhadap pembangunan.

Mahjabeen et.al (2008) mengutip artikel Arnstein yang ditulis tahun 1969. Tabel Arnstein (Tabel 1) menjelaskan derajat tingkat partisipasi masyarakat sesuai dengan peran dan fungsinya dalam perencanaan, pelaksanaan serta *social control*.

Tabel 1
Tabel Arnstein

<i>Degrees of Citizen Power</i>	8. <i>Citizen Control</i>	<i>Citizens obtain the majority of decision-making seats, or full managerial power</i>
	7. <i>Delegated Power</i>	<i>Some power is delegated to agency decision-makers as well as to citizens.</i>
	6. <i>Partnership</i>	<i>Citizens are enabled to negotiate and engage in trade-offs with traditional power holders.</i>
<i>Degrees of Tokenism</i>	5. <i>Placation</i>	<i>A high level of tokenism. Citizens have the right to advise, but no decision making right or power.</i>
	4. <i>Consultation</i>	<i>Citizens may hear and be heard, but they have no power to ensure that their views will be considered by decision-makers</i>
	3. <i>Informing</i>	<i>Citizens may voice opinions, but have no influence to ensure follow-through or assurance of changing the decision.</i>
<i>No Participation</i>	2. <i>Therapy</i>	<i>Non-participation, where holders attempt to educate or 'cure' citizens of their ignorance on a particular issue</i>

	1. <i>Manipulation</i>	<i>Highest level of non-participation, where power holders do not enable people to actively participate</i>
--	------------------------	---

Kita dapat mengukur derajat keterlibatan masyarakat dengan melihat tabel di atas dari urutan terbawah. Dua kategori partisipasi paling bawah yaitu: *manipulation* dan *therapy* lebih pada sosialisasi informasi pekerjaan apa yang akan dilaksanakan tanpa memberi peluang masyarakat untuk terlibat. Tiga kategori di atasnya, yaitu *informing*, *consultation* dan *placation* secara berturut-turut dengan derajat yang berbeda, terlihat mulai melibatkan masyarakat namun tidak memberi ‘kekuatan’ untuk memberi keputusan. Sedangkan tiga kategori berikutnya, yaitu *partnership*, *delegated power* dan *citizen’s control*, memberi ‘kekuatan’, dengan derajat yang berbeda, pada masyarakat untuk mempengaruhi keputusan. Dalam tingkatan ini masyarakat memiliki akses untuk negosiasi, bahkan pada kategori paling atas tersebut menempatkan masyarakat untuk memiliki ‘kekuatan’ mayoritas dalam pengambilan keputusan.

Dengan partisipasi masyarakat diharapkan pembangunan dapat lebih terarah sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, selanjutnya dapat ditentukan prioritas mana yang harus didahulukan untuk dibangun sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Masyarakat sebagai pelaku kegiatan di tempat mereka tinggal lebih mengetahui persoalan yang ada dan mengetahui kebutuhan yang diharapkan sesuai dengan kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Adisasmita (2006) menjelaskan bahwa manfaat yang dihasilkan dalam pembangunan berlandaskan partisipasi masyarakat ini adalah: (1) anggota masyarakat mampu secara kritis menilai lingkungan sosial ekonominya dan mampu mengidentifikasi sektor-sektor yang perlu dilakukan perbaikan, dengan demikian diketahui arah masa depan mereka; (2) anggota masyarakat dapat berperan dalam perencanaan masa depan masyarakatnya tanpa memerlukan bantuan para pakar atau instansi perencanaan pembangunan dari luar daerah; (3) masyarakat dapat menghimpun sumberdaya dan sumberdana dari kalangan anggota masyarakat untuk mewujudkan tujuan yang dikehendaki masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Lokasi Kegiatan PLP2K-BK

Sebelum lebih lanjut membahas partisipasi masyarakat di dalam kegiatan ini, berikut gambaran umum dua lokasi yang dijadikan kasus dalam penelitian ini:

Kelurahan Belawan Bahari, Medan

Kelurahan Belawan Bahari berada di bagian utara kota Medan, dalam wilayah administrasi Kecamatan Medan Belawan dengan luas 169 ha yang terbagi dalam 13 lingkungan (setingkat RT). Karena kelurahan ini memiliki luas yang cukup besar, kegiatan penataan pemukiman kumuh hanya diprioritaskan pada area seluas 15 ha dari luas keseluruhan kelurahan tersebut. Secara umum, lokasi ini berada di daerah pesisir yang tidak jauh dari laut. Lokasi perencanaan terhubung dengan laut melalui sungai Sei Deli yang berada di sisi lokasi dan dipergunakan sebagai jalur perahu-perahu warga. Kawasan perencanaan juga dilewati oleh tol Belmera yang menghubungkan pusat kota Medan dengan wilayah pelabuhan Belawan, tidak jauh dari lokasi juga terdapat jalan propinsi dan jalur kereta api.

Karena lokasinya berada di pesisir, karakteristik topografinya adalah datar. Awalnya daerah ini merupakan area rawa-rawa, kemudian berubah sedikit demi sedikit sejalan dengan pertumbuhan kawasan pelabuhan belawan, dari rawa menjadi area budi daya kolam. Kemudian berubah lagi menjadi perumahan. Pada bulan tertentu beberapa bagian dari kawasan perencanaan tergenangi oleh air pasang (rob) hingga masuk ke dalam rumah.

Ditinjau dari data kependudukannya, sebagian besar mata pencaharian warga di kawasan perencanaan ini adalah nelayan. Lebih jelasnya dapat dilihat di Tabel 2 dan Gambar 1 berikut ini:

Tabel 2
Mata Pencaharian Warga

No	Jenis Pekerjaan	Jumlah	Persentase (%)
1	Buruh	285	15.57
2	Pegawai Negeri	52	2.84
3	Pengrajin	8	0.44
4	Pedagang	302	16.49
5	Penjahit	7	0.38
6	Peternak	65	3.55
7	Nelayan	1015	55.43
8	Montir	25	1.37
9	Sopir	45	2.46
10	TNI/Polri	12	0.66
11	Pengusaha/Wiraswasta	15	0.82
Total		1831	100.00

Sumber : Profil Kelurahan Belawan Bahari, 2010

Kondisi Prasarana dan Bangunan di kawasan perencanaan adalah sebagai berikut: (1) jumlah KK yang tidak terlayani air bersih sekitar 60%. Sumber air berasal dari sumur pantek. Beberapa masyarakat memiliki sumur pantek yang airnya dijual ke masyarakat lainnya melalui pipa. Di beberapa lingkungan sudah terlayani oleh PDAM; (2) masyarakat masih menggunakan jamban terbuka di luar rumah, masyarakat yang memiliki jamban di dalam rumah hanya 10%; (3) sampah tidak dikelola dengan baik. Terjadinya air laut pasang pun akan meninggalkan banyak sampah, hal ini menjadi fenomena biasa; (4) banyak saluran drainase yang tidak lancar karena sampah dan ukuran drainase yang tidak memadai; (5) kondisi jalan rusak berat, jalan yang rusak mengakibatkan banyak air genangan di jalan, yang disebabkan juga karena aliran saluran drainase yang tidak lancar; (6) jumlah ruang terbuka hanya 2,5%-5%, yang saat ini banyak dimanfaatkan masyarakat untuk menjemur ikan.

Tingkat kepadatan bangunan di kawasan perencanaan cukup tinggi, sekitar 151 – 200 unit/ha, didominasi rumah kayu (tidak layak huni) mencapai 55.69%. Kategori rumah yang ada terdiri dari rumah tembok (permanen), rumah tembok dan kayu (semi permanen) dan rumah kayu (non permanen). Luas rumah yang ada tidak terlalu besar yaitu lebih kurang 20 m². Kepemilikan bangunan di kelurahan ini terdiri dari rumah milik dan rumah sewa, begitu juga halnya dengan tipe bangunan terdiri dari rumah tunggal dan rumah deret. Untuk lebih jelasnya mengenai kondisi bangunan yang ada di kawasan perencanaan dapat dilihat pada Tabel 3 dan berikut:

Tabel 3
Kondisi Bangunan di Kawasan Perencanaan

KONDISI BANGUNAN	JUMLAH	PERSENTASI (%)
Tembok	383	36.34
Kayu	86	8.16
Kayu dan Tembok	585	55.50
Jumlah	1054	100.00



Gambar 1. Kondisi lingkungan di kawasan perencanaan Kelurahan Belawan Bahari, Medan. (a) kondisi rumah salah satu warga; (b) suasana jalan sebagai tempat bermain; (c) air bersih berupa sumur bor; (d) sampah berserakan (sumber: Laporan Rencana Rinci PLP2K-BK kel. Belawan kota, Medan).

Kelurahan Kotobaru Balaijango, Kota Payakumbuh

Kelurahan Kotobaru Balaijango berada di pusat kota Payakumbuh, Sumatera Barat. Luas kelurahan ini mencapai lebih kurang 27,62 ha (kegiatan ini hanya memprioritaskan 10 ha dari kawasan keseluruhan). Secara umum, karakteristik fisik di lokasi ini adalah: topografi relatif datar, tanah subur ditandai dengan pepohonan yang beragam dan area persawahan yang cukup baik di sekitarnya. Berkaitan dengan data kependudukan, mata pencaharian warga terbagi ke dalam kategori: pedagang, petani, buruh, pegawai negara, karyawan, pengrajin.

Kondisi Prasarana dan Bangunan di kawasan perencanaan di antaranya (Gambar 2): (1) seluruh KK terlayani oleh air bersih, berasal dari PDAM dan sumur bor; (2) masyarakat sudah menggunakan jamban tertutup di dalam rumah walaupun dibangun seadanya. Beberapa rumah menggunakan jamban kolektif bantuan pemerintah, yang dapat melayani hingga sepuluh KK yang berada di sekitar keberadaan jamban tersebut; (3) sebagian warga belum memiliki bak sampah sehingga dibuang sekedarnya di halaman. Sisanya sudah mengumpulkan di tempat sampah tetapi masih menumpukannya di tepi jalan (bukan berupa bak sampah); (4) saluran sudah tersedia namun tidak terintegrasi dengan baik dan sebagian besar sudah rusak; (5) kondisi jalan di kawasan perencanaan relatif dalam kondisi baik; (6) jumlah ruang terbuka di area perumahan minim, tetapi karena keberadaannya bersebelahan dengan area persawahan maka terkesan 'terbuka'; (7) adapun kondisi bangunan dan kepadatan rumah di kawasan adalah sebagai berikut: (a) tingkat kepadatan bangunan sedang; (b) tipe bangunan yang ada di lokasi merupakan bangunan tunggal dan deret; (c) rumah yang ada didominasi oleh rumah sewa, sisanya adalah rumah milik; (d) kondisi bangunan rumah dikategorikan rumah tembok, kombinasi (kayu+tembok) dan rumah kayu (Tabel 4).

Partisipasi Masyarakat dalam Kegiatan Penataan Pemukiman Kumuh PLP2K-BK

Pada dasarnya, kegiatan PLP2K-BK dilaksanakan dalam tiga tahapan, yaitu akuisisi data, analisis dan penyusunan program pelaksanaan. Tahap akuisisi data berisi identifikasi kendala dan potensi yang ada. Tahap analisis mengolah data yang didapat untuk menerjemahkannya ke dalam bentuk perencanaan kawasan dan tahap penyusunan program pelaksanaan menetapkan prioritas pembangunan mana yang didahulukan berikut jadwal dan instansi yang terlibat di dalamnya.

Partisipasi masyarakat dalam kegiatan PLP2K-BK ini dilaksanakan dalam wadah sebagai berikut: (1) pembentukan CAP (*community action plan*) yang melibatkan warga setempat. Pembentukan CAP ini dimaksudkan untuk menjangkau informasi dari masyarakat, misalnya menjangkau data fisik (luas rumah, luas tanah yang didiami warga, status tanah) maupun non fisik (misal: data kependudukan, mata pencaharian, besaran penghasilah setiap keluarga). Wadah CAP ini dapat berlangsung sepanjang proses kegiatan, mulai dari tahap awal hingga akhir; (2) penyelenggaraan FGD (*forum group discussion*) yang mengundang para *stake holder* terutama warga setempat. FGD ini harus diselenggarakan hingga dua kali pelaksanaan dengan jadwal masing-masing diselenggarakan pada tahap akuisisi dan pada tahap penyusunan program pelaksanaan.

Dalam kedua kasus baik di Medan maupun Payakumbuh, FGD yang pertama diselenggarakan dengan mengundang masyarakat dalam bentuk 'rembug warga'. Beberapa perwakilan masyarakat diundang untuk didengar aspirasinya berkaitan dengan penataan kawasan terutama pada aspek bangunan/rumah dan infrastrukturnya.

Pada lokasi kelurahan Belawan Bahari, Medan, rembug warga ini dilaksanakan di kantor Desa dengan mengundang ketua lingkungan dan tokoh lainnya yang terkait dengan kawasan perencanaan. Sedangkan pada lokasi kelurahan Kotobaru Balaijango – Kota Payakumbuh (Gambar 3), rembug warga diselenggarakan di Mesjid dengan mengundang tokoh masyarakat dan ketua adat yang terkait dengan kawasan perencanaan. Rembug warga memang tidak dapat mengundang seluruh warga karena keterbatasan waktu dan tempat. Dalam rembug warga ini dilakukan: (1) sosialisasi kegiatan penataan dan (2) penjangkauan aspirasi warga dalam penataan pemukiman kumuh. Kehati-hatian dalam mensosialisasikan tujuan kegiatan ini harus tetap dijaga karena warga cenderung sangat sensitif dengan penataan yang berkaitan dengan tanah dan rumah tempat mereka tinggal. Kondisi ini sangat dirasakan ketika berdiskusi dengan warga kelurahan Belawan Bahari karena awalnya mereka mengasumsikan kegiatan penataan perumahan kumuh ini sama dengan penggusuran tempat tinggal mereka. Terkait dengan aspirasi warga dan permasalahan yang ada, berikut adalah rangkuman hasil rembug warga (Tabel 5).

Tabel 4
Kondisi Bangunan Rumah

Kondisi Bangunan	Jumlah	(%)
Rumah tembok	92	62.59
Rumah tembok+kayu	55	37.41
Rumah kayu	-	-
Jumlah	147	100

Sumber: Laporan Rencana Rinci PLP2K-BK kel. Kotobaru Balaijanggo, Kota Payakumbuh



a



b



c



d

Gambar 2. Kondisi lingkungan di kawasan perencanaan: (a) kondisi salah satu rumah warga yang didominasi material kayu; (b) sampah berserakan; (c) kondisi rumah yang sangat memprihatinkan dengan luas yang sangat sempit; (d) seorang anak yang sedang bermain di jalan karena sempitnya ruang di dalam rumah. Pada latar belakang tampak rumah panjang berisi beberapa unit kamar sewaan.

Hasil aspirasi warga yang didapat dalam FGD ini kemudian diterjemahkan ke dalam rencana penataan. Hasil perencanaan ini kemudian dipaparkan lagi dalam FGD yang kedua yang tidak saja mengundang perwakilan warga tapi juga mengundang instansi lain. FGD kedua ini juga dimaksudkan untuk: (1) mengkonfirmasi bahwa aspirasi warga sudah terakomodasi dalam Rencana, (2) mengkoordinasikan rencana penataan dengan program lainnya dalam kerangka rencana pembangunan daerah secara keseluruhan (3) mendapat masukan dari instansi lain terkait rencana penataan pemukiman kumuh tersebut. Dalam FGD ke dua ini diharapkan rencana penataan semakin 'mengerucut' untuk mendapatkan hasil akhir berdasarkan pemahaman sebanyak mungkin *stakeholder* yang terkait dalam penataan pemukiman tersebut.

Tabel 5
Daftar Aspirasi Masyarakat

Kelurahan Belawan Bahari	Kelurahan Kotobaru Balaijango
(1) Pembangunan Jalan dan Jembatan	(1) Perbaiki saluran drainase karena tidak jarang terdapat genangan ketika hujan besar
(2) Pengadaan air bersih dengan membuat sumur bor berikut tower penampungannya	(2) Penyediaan bak sampah
(3) Pembangunan saluran drainase	(3) Limbah cair dari rumah yang bercampur dengan saluran air hujan padahal banyak saluran yang rusak sehingga luber ke jalan menimbulkan bau yang tidak nyaman.
(4) Pengelolaan sampah melalui penyediaan gerobak sampah dan kontainer sampah	(4) Saluran limbah cair dari beberapa home industri yang dibuang langsung ke riol kota
(5) Penanganan banjir rob	(5) Jarak antar bangunan yang terlalu rapat
(6) Fasilitas untuk mendukung kegiatan ekonomi warga seperti penjemuran ikan, bantuan penyediaan wadah ikan	(6) Kurangnya lampu penerangan jalan
(7) Fasilitas bantuan pemasara untuk memasarkan hasil pengolahan ikan	(7) Kondisi rumah yang tidak layak



Gambar 3. Suasana rembug warga di kelurahan Kotobaru Balaijango.

Dari penjelasan di atas, pada prinsipnya kegiatan PLP2K-BK ini sudah mengakomodasi keterlibatan warga dalam keseluruhan proses. Pertama, melalui wadah pembentukan CAP yang melibatkan warga. Kedua, dalam kegiatan FGD untuk menampung aspirasi warga setempat. Warga sudah dilibatkan dalam penjangkaran informasi dan diskusi sebagaimana tercermin dalam kegiatan FGD, bahkan untuk beberapa aspek dapat langsung disetujui oleh pemerintah namun pada beberapa aspek lain harus disesuaikan terkait dengan pembangunan sektor lain. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam kegiatan PLP2K-BK ini sudah terakomodasi baik dalam keseluruhan kegiatan. Jika mengacu pada tabel Arnstein, partisipasi masyarakat dalam kegiatan ini dapat dikategorikan sudah mencapai tingkat 4 (*discussion*) dan 5 (*placation*). Masyarakat memang belum sampai pada taraf dapat memutuskan hasil akhir karena hasil akhir masih ada ditangan pemerintah, tetapi masyarakat dapat mempengaruhi hasil akhir dengan menyampaikan aspirasinya melalui berbagai wadah yang ditampung dalam proses kegiatan ini.

Posisi keterlibatan masyarakat dalam tingkat *discussion* dan *placation* ini sudah cukup baik. Namun sebaiknya juga tidak hanya dilihat dari porsi keterlibatannya saja tetapi juga penting dari kualitas aspirasi warga yang muncul. Penataan permukiman kumuh umumnya melibatkan masyarakat kurang mampu yang memiliki keterbatasan dengan tingkat pendidikan yang masih rendah. Hal ini

tercermin juga dalam studi kasus di Medan dan Payakumbuh. Berdasarkan tabel aspirasi warga, sebagian besar keluhan masyarakat hanya terkait dengan infrastruktur lingkungan terutama kondisi prasarana jalan, drainase, air bersih dan sampah. Padahal jika dilihat dari kondisi rumah yang ada di kedua lokasi penataan banyak yang tidak layak untuk dihuni, dan justru hal ini kurang dikeluhkan oleh warga. Karena tidak mengerti, masyarakat tidak memahami seperti apa rumah tempat tinggal yang layak huni, bagi mereka rumah hanya sekedar tempat untuk tidur. Ketidaktahuan ini ditambah dengan aktivitas keseharian mereka yang lebih banyak dilakukan diluar rumah.

Warga kelurahan Belawan Bahari menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mengolah hasil ikan tangkapan di halaman rumah atau di jalan, mereka lebih mengeluhkan kondisi jalanan yang tergenang dibandingkan (1) kondisi rumahnya yang gelap karena kurang jendela, (2) bangunan/rumah mereka yang tidak layak dengan kondisi ruangan yang sempit, sirkulasi udara dan cahaya minim sehingga dapat menimbulkan gangguan kesehatan. Sedangkan bagi warga kelurahan Kotobaru Balaijango, sebagian besar waktunya dilakukan untuk berjualan di pasar. Masyarakat lebih mengeluhkan jalanan yang gelap karena kurang penerangan dibandingkan (1) kondisi rumah yang tanpa air bersih (2) rumah gelap karena kurang cahaya. Dari banyak aspirasi tersebut memperlihatkan bahwa lingkungan diluar rumah lebih penting dibandingkan kondisi di dalam rumah. Dengan keterbatasan wawasan yang ada, masyarakat hanya melihat permasalahan lingkungan mereka secara sempit, hanya dari lingkungan sekitar saja. Padahal dalam kegiatan penataan pemukiman juga meliputi penataan rumah, infrastruktur, perkotaan dan lainnya. Kedua contoh di atas menunjukkan bahwa ada keterbatasan yang mempengaruhi kualitas aspirasi berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam kegiatan perencanaan. Dalam kegiatan ini masyarakat memang belum mampu untuk berpartisipasi pada tingkatan *partnership*, *delegated power* atau *citizen control* hingga mereka berada pada tingkatan dapat menentukan keputusan akhir suatu proses perencanaan.

PENUTUP

Partisipasi masyarakat merupakan hal penting dalam kegiatan pembangunan agar hasilnya lebih terarah dan bermanfaat optimal bagi warga. Dalam kegiatan PLP2K-BK yang diselenggarakan oleh Kemenpera untuk meningkatkan kualitas lingkungan di kawasan perumahan kumuh perkotaan, partisipasi masyarakat diwujudkan dengan menyelenggarakan FGD (forum group discussion) dan pembentukan CAP yang melibatkan warga setempat. FGD diselenggarakan baik pada tahap awal (akuisisi data) dan tahap akhir (pemantapan program).

Dalam studi kasus Medan dan Payakumbuh, FGD dilakukan dengan mengundang perwakilan masyarakat dalam acara 'rembug warga', dalam kegiatan ini di jaring aspirasi warga yang terkait dengan kawasan penataan. Permasalahan dan keinginan warga berkaitan dengan aspek bangunan dan infrastruktur menjadi perhatian untuk diakomodasi dalam program pelaksanaan. Kegiatan pembentukan CAP dan FGD menunjukkan partisipasi masyarakat sudah ada dalam kegiatan PLP2K-BK, dalam tingkatan Partisipasi Masyarakat yang dibuat oleh Arnstein, partisipasi masyarakat dalam kegiatan ini sudah mencapai tingkat *discussion* hingga *placation* dimana masyarakat dapat berdiskusi dengan pelaksana kegiatan dan pemerintah. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan PLP2K-BK dimulai dari: (1) tingkatan partisipasi yang paling dasar (*manipulation* dan *therapy*), dimana dalam tingkatan ini sesungguhnya belum ada partisipasi karena masih bersifat satu arah dimana warga hanya mendapat informasi mengenai kegiatan penataan pemukiman) dan (2) tingkatan medium (*discussion* dan *placation*) dimana masyarakat mulai berpartisipasi dalam bentuk diskusi hingga mempengaruhi keputusan pada tingkatan yang paling rendah. Namun, partisipasi mereka belum dapat mencapai tingkatan *Partnership* atau di atasnya karena menuntut keluasaan wawasan, mengingat penataan pemukiman di kawasan perkotaan melibatkan tidak saja aspek hunian dan infrastruktur tetapi juga aspek lingkungan perkotaan.

DAFTAR PUSTAKA

Adisasmita, R. (2006). *Membangun Desa Partisipatif* (cetakan pertama). Yogyakarta: Graha Ilmu.

Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of citizen participation. *JAIP*, 35(4), 216-224.

Cornwall, A. (2001) Making spaces, changing places: situating participation in development. *IDS Working Paper 170*. England: Institute of Development Studies.

Laporan Rencana Rinci Penanganan Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh berbasis Kawasan, lokasi Kota dan Kota Payakumbuh. PT. Aztindo.

Mahjabeen, Z., Shresta, K., & Dee, J. (2008). Rethinking community participation in urban planning: the role of disadvantaged groups in sydney metropolitan strategy. *Proceedings of 32rd ANZRSI Conference*, Nov- Dec 2008, 167.