

T	A	T	A
L	O	K	A

JURNAL TATA LOKA; VOLUME 13; NOMOR 3; AGUSTUS 2011  
 © 2011 Biro Penerbit Planologi UNDIP

## MENUJU PEMBANGUNAN BERBASIS TATA RUANG MELALUI PERENCANAAN LINGKUNGAN BERTETANGGA SECARA PARTISIPATIF

### Studi Kasus Pelaksanaan Program Pengembangan Lingkungan Berbasis Komunitas (PLP-BK) di Kelurahan Pringapus Kabupaten Semarang

*Toward Spatial Planning Based Development through Participatory Neighborhood Planning*

**Asnawi Manaf**

*Staff Pengajar Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro  
 Laboratorium Pengembangan Kota, Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota,  
 Fakultas Teknik, Universitas Diponegoro, Semarang (ph/fax. 024 7460054)  
 Email: asn2407@yahoo.com*

*Received: March 8, 2011*

*Accepted: July 27, 2011*

*Abstrak: Patut dipertanyakan terutama oleh para akademisi di bidang perencanaan bahwa hingga kini produk rencana pembangunan dan tata ruang yang dihasilkan dengan uang rakyat (yang tidak sedikit) apakah sudah dirasakan manfaatnya oleh rakyat? Pertanyaan yang cukup provokatif ini ternyata dalam satu dekade ini cukup mendapat perhatian di tanah air, terbukti dengan semakin giatnya diterapkan berbagai kegiatan perencanaan partisipatif yang memberikan peluang lebih besar bagi rakyat untuk mengambil keputusan di dalam proses perencanaan. Salah satunya adalah Program Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLP-BK). Tulisan ini mencoba menguraikan suatu hasil penelitian yang bertujuan untuk memeriksa sejauhmana konsep-konsep partisipatif ini diterapkan di dalam program tersebut dan selanjutnya mengidentifikasi kendala dan tantangan apa yang ditemui di lapangan. Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif dan metode penelitian studi kasus ini mengambil kasus pelaksanaan program PLP-BK di Kelurahan Pringapus Kabupaten Semarang yang merupakan salah satu pilot proyek nasional dari 18 lokasi lain di Indonesia. Dari penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa pendekatan partisipatif yang diterapkan pada pelaksanaan PLP-BK di wilayah studi telah memberikan wewenang yang besar bagi masyarakat di dalam mengambil keputusan perencanaan akan tetapi semua itu masih berada dalam koridor kaidah-kaidah penataan ruang. Selanjutnya penelitian ini mengelompokkan 2 (dua) issue penting yang masih harus diperhatikan untuk memperbaiki kinerja program di masa yang akan datang: pertama, kejelasan tentang ruang lingkup permasalahan program PLP-BK yang hendaknya lebih mengarah pada permasalahan skala lingkungan; kedua, karena perencanaan partisipatif sarat dengan konflik antar pihak maka kebutuhan akan Tenaga Ahli Perencanaan Partisipatif (TAPP) yang memiliki kompetensi tidak hanya pada bidang tata ruang akan tetapi juga pada metode dan teknik perencanaan partisipatif menjadi mendesak.*

**Kata Kunci:** *Lingkungan Bertetangga dan Komunitas, Perencanaan Partisipatif, Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL), Program Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLP-BK).*

**Abstract:** *It should be questioned especially by scholars in the field of planning that until now planning documents in Indonesia (development or spatial plan) produced with public money, is it already reflecting or relevant to the need of the community? This provocative question got enough attention, now adays. As the evidence, the government has been introducing and applying various participatory planning approaches to ensure greater opportunities for people to take part in decisions making process. One of these is the Community-Based Neighborhood Development Planning Program or in Bahasa Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLP-BK). This paper*

try to describe a research result aimed to examine the extent of participatory concepts are applied in the program and then identify obstacles and challenges will be found. Research is conducted by qualitative approach; the case study method was used to take the case of implementation program in PLP-BK in Pringapus Village Semarang District, which is one of 18 pilot projects in Indonesia. From the research conducted, it can be concluded that the participatory approach applied in PLP-BK implementation in the study area had given a great authority for the community in making planning decision, but it still in the spatial rules. Further, this research grouped 2 major issues which still get attention to improve program performance in the future. First, the clarity of the scope of PLP-BK problem program which should be more pointed at the scale of environmental problems, second the full participatory planning contains conflict between the need for Participatory Planning Expert (TAPP) who has competence not only in spatial planning but also on the method of participatory planning becomes urgent.

**Key words:** Community and Neighborhood, Participatory Planning, Community based Neighborhood Planning Program.

## PENDAHULUAN

Pemerintah pada tahun 2007 telah mengeluarkan UU. No. 26 tentang Penataan Ruang, namun demikian hingga kini efektifitas penerapan UU tersebut di dalam tataran praktis masih menghadapi banyak kendala dan tantangan. Di samping kesadaran masyarakat untuk hidup tertib dan teratur masih rendah, yang juga tidak kalah penting adalah dinamika kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang begitu cepat belum dapat diimbangi oleh kesiapan pemerintah untuk mengantisipasinya. Salah satu alasan klasik dari ketidakberdayaan pemerintah tersebut adalah keterbatasan sumber daya yang dimilikinya baik secara finansial maupun sumber daya aparatur pemerintah (kuantitas maupun kualitas).

Hal tersebut telah berakibat munculnya dualisme tradisi membangun atau pola memanfaatkan ruang di tanah air. Di satu sisi pemerintah terus berupaya untuk mengendalikan pembangunan kota secara lebih terencana namun disisi lain tidak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan masyarakat yang begitu mendesak terutama terhadap rumah tinggal telah "memaksa" mereka menempuh cara-cara "informal" untuk memenuhinya. Data empirik menunjukkan bahwa rumah tinggal yang dibangun secara informal ini mencapai hampir 90% dari total jumlah rumah yang ada di Indonesia (Panudju, 1999). Bila dilihat secara positif, sesungguhnya kenyataan ini merupakan bentuk peran serta masyarakat untuk memenuhi kebutuhan huniannya secara mandiri. Namun demikian fenomena ini pada banyak kasus sering tidak selaras dengan kaidah-kaidah tata ruang. Fenomena ini tentu saja menjadi persoalan yang dilematis di tanah air. Kota berkembang tanpa arah (*urban sprawl*) dan segala aktifitas dan pemanfaatan sumber daya menjadi tidak efisien dan bahkan kontraproduktif.

Idealnya, untuk menjaga keberlanjutan ruang untuk hidup (*life space*) bagi masyarakat suatu kota maka pola pemanfaatan ruang harus direncanakan dan dikelola secara sistemik, menyeluruh, hierarkis, dan organis (Ernawi, 2010). Namun demikian bila pemikiran normatif ini diterapkan maka pendekatan perencanaan yang

bersifat terpusat (*top down*) akan lebih dikedepankan. Padahal telah banyak akademisi yang mengkritik pemikiran dan pendekatan perencanaan dari atas (*top down*) ini. Mereka menilai produk-produk perencanaan yang dihasilkan dengan pendekatan ini kurang relevan dengan kondisi sosial, ekonomi dan budaya masyarakat. Yang tidak kalah pentingnya adalah para perencana sering kali kurang memperhatikan suatu kenyataan bahwa rencana yang disusun pada umumnya tidak berada di ruang yang kosong akan tetapi sebagian besar sudah terbangun dan memiliki karakteristik dan identitas lokal yang unik (Soerjodibroto, 2007).

Sebagai antitesis dari pendekatan dari atas tersebut mereka menyarankan bahwa kegiatan perencanaan di era masyarakat yang semakin tersegregasi seperti saat ini perlu ditempuh pendekatan-pendekatan yang lebih dialogis, kollaboratif, partisipatif dan inklusif (Abbott, 1996; Day & Parnell, 2003; Healey, 2006; Sirianni, 2007). Bila perlu basis perencanaan ditempatkan di tingkat paling bawah yaitu pada tingkat lingkungan bertetangga (*neighborhood*) yang berkaitan langsung dengan realitas keseharian kehidupan masyarakat (James, 2009; Jones, 1990; Rohe, 2009).

Akhir-akhir ini, seiring dengan semakin giatnya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) ada satu fenomena yang menarik untuk dicermati yaitu pemerintah melalui program Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLP-BK) mulai mencoba memperkenalkan pendekatan partisipatif di dalam penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) kepada masyarakat. Tentu saja bagi para pendukung konsep perencanaan dari bawah (*bottom-up planning*) hal ini merupakan suatu angin segar yang patut disyukuri namun demikian sikap kritis terhadap penerapan konsep tersebut di dalam dunia nyata harus terus dilakukan.

Karena ini merupakan sesuatu hal yang relatif sangat baru dalam tradisi perencanaan tata ruang di tanah air, maka tulisan ini mencoba menguraikan suatu hasil penelitian untuk memeriksa dan menggambarkan bagaimana pendekatan

perencanaan partisipatif ini diterapkan di dalam proses penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) dan selanjutnya memetakan kendala dan tantangan apa yang ditemui di lapangan serta memberikan beberapa rekomendasi untuk perbaikan di masa yang akan datang.

Penelitian dilakukan dengan mengambil kasus Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Masyarakat (PLP-BK) di Kelurahan Pringapus Kabupaten Semarang yang merupakan salah satu pilot proyek nasional dari 18 lokasi lain di Indonesia.

#### **PARTISIPASI KOMUNITAS DALAM PROSES PERENCANAAN PENATAAN LINGKUNGAN BERTETANGGA**

##### **Lingkungan Bertetangga (*neighborhood*) dan Komunitas (*community*)**

Mengacu pada beberapa literatur yang berbahasa Inggris, kata *neighborhood* (lingkungan bertetangga) dan *community* (komunitas) masih sering digunakan secara bergantian. Artinya penggunaan dua kata tersebut di dalam tradisi mereka seolah memiliki makna yang sama atau identik. Akan tetapi Peterman (dalam Burkholder, Chupp, & Star, 2003) menyatakan ada sedikit perbedaan dari kedua kata tersebut bahwa bila lingkungan bertetangga (*neighborhood*) biasanya lebih mengacu pada aspek keruangan (*spatial*) --- geografis --- maka konsep komunitas lebih mengacu pada aspek kebiasaan, tata cara atau pola perilaku di dalam kehidupan suatu kelompok masyarakat.

Logan dan Molotch (1987 dalam Rohe, 2009) mengartikan suatu lingkungan bertetangga (*neighborhood*) sebagai suatu tempat (*place*) dimana seseorang menghabiskan hampir sebagian besar waktunya untuk melakukan berbagai aktifitas kehidupan dan atau penghidupan kesehariannya (*daily lifes and activities*). Dengan demikian orang tersebut tentu saja akan mengenal dan memperhatikan keberadaan tempat tersebut dengan baik. Karena apapun yang terjadi di tempat tersebut akan berhubungan (berdampak) langsung dengan kehidupan dan penghidupan kesehariannya.

Mengacu pada pendapat Logan dan Moloth tersebut ini maka dengan demikian makna suatu tempat bagi setiap orang tidaklah sama (bersifat subjektif) sehingga untuk menentukan batasan suatu lingkungan bertetangga secara keruangan yang berlaku umum (*generik*) menjadi tidaklah mudah. Hal ini diakui oleh Jones

(1990) karena batasan atau ruang lingkup suatu lingkungan bertetangga ini bersifat subjektif. Subjektif karena dia terkait dengan rasa keintiman (*sense of intimacy*) dan kedekatan seseorang (*sense of innerness*) dengan lingkungan dimana dia mendiaminya. Bagi seseorang lingkungan bertetangga bisa melingkupi beberapa blok bangunan yang bersebelahan langsung dengan tempat tinggalnya, akan tetapi bagi orang yang lain bisa berupa puluhan bahkan ratusan unit rumah tinggal.

Hal ini juga sejalan dengan pandangan Wheeler (2004, p. 180) yang menyatakan bahwa istilah "hood" mengacu pada karakteristik sosial, ekonomi dan budaya dari sekelompok orang atau komunitas yang hidup berdekatan satu sama lainnya yang tidak terkait atau tidak dapat dibatasi dengan sekat-sekat batasan administrasi. Secara praktis bahkan batasan suatu lingkungan dapat ditentukan dari sejarah terbentuknya suatu lingkungan (*historical self-definition*) atau karena adanya fenomena tertentu yang unik atau bahkan lucu di masa lalu (Wheeler, 2004, p. 180). Pengalaman ini membentuk suatu simbol atau makna tertentu bagi suatu tempat (*place*) sehingga sering kita temukan nama-nama suatu lingkungan kampung seperti Kampung Jagalan (sebuah lingkungan kampung yang dulu tempat pemotongan hewan), Kampung Sundul Langit (sebuah lingkungan kampung yang berada di sebuah bukit), dan sebagainya. Meskipun demikian secara umum dapat diperhatikan bahwa suatu lingkungan biasanya terbentuk secara alami karena adanya sungai, jalan (arteri, kolektor atau lingkungan), kebun, sawah dan sebagainya.

Dalam konteks sistem administrasi Rohe (2009) berpendapat bahwa suatu lingkungan dapat dipahami sebagai sub area-sub area terkecil dari kota-kota (*towns* atau *cities*) yang secara fisik atau sosial memiliki karakteristik yang khas. Di Indonesia sub area-sub area terkecil ini dapat berupa RT atau RW dan atau Kelurahan (Desa). Dengan catatan dia secara sosial maupun fisik dipandang masih memiliki karakteristik atau identitas yang khas. Bila dikaitkan dengan rasa ikatan suatu komunitas maka mereka yang menghuni suatu lingkungan akan mengembangkan dan memiliki norma-norma yang mereka patuhi sebagai bentuk komitmen keanggotaan pada komunitas tersebut maka pada akhirnya akan membentuk identitas yang khas

(Conyers, 1984; Soekamto, 1982; Soetomo, 2006).

Karena maknanya begitu besar bagi suatu komunitas maka para perencana dan atau lembaga-lembaga yang bekerja pada kegiatan pembangunan sektor publik seyogyanya memperhatikan lingkungan (*neighborhood*) sebagai sebuah unit geografis dan sosial yang penting di dalam kegiatan-kegiatan perencanaan pada skala yang lebih besar (misalnya skala kota). Bahkan lebih jauh lagi bahwa proses perencanaan hendaknya bermula pada tingkatan lokal dengan melibatkan usaha-usaha dari para perencana sektor publik, lembaga nonprofit, dan sektor swasta untuk memperhatikan pada karakter fisik dari suatu lingkungan (Rohe, 2009).

### Tujuan dan Aspek-aspek Perencanaan Lingkungan Bertetangga

Seperti telah dijelaskan di atas bahwa karena konsep lingkungan bertetangga (*neighborhood*) dengan konsep komunitas (*community*) memiliki makna yang sangat dekat atau identik, maka tujuan perencanaan lingkungan bertetangga (*neighborhood planning*) perlu memperhatikan tidak hanya aspek-aspek fisik keruangan semata. Bahkan Peterman berpendapat bahwa tujuan perencanaan lingkungan bukan untuk menciptakan desa-desa yang "mandiri" --- terisolasi --- dari kehidupan kota, akan tetapi dia justru untuk membangun keterkaitan dengan komunitas lain di luar dirinya terutama dengan komunitas kota yang lebih luas.

Lebih lanjut Mumford (1954) menjelaskan bahwa tujuan dari perencanaan skala lingkungan tidak hanya sebatas perencanaan fisik saja akan tetapi juga untuk menemukan kembali rasa intim (*sense of intimacy*) dan kedekatan seseorang (*sense of innerness*) dengan lingkungan tempat dimana mereka hidup. Mumford menilai bahwa selama ini keintiman dan kedekatan seseorang dengan lingkungan tempat dimana dia hidup ini semakin sirna karena meningkatnya kegiatan skala kota dengan semakin berkembangnya kemajuan teknologi transportasi. Kemajuan ini telah memberikan kecepatan barang dan orang untuk melakukan perpindahan semakin tinggi dan bahkan dengan skala jangkauan yang lebih luas:

*"In the neighborhood, if anywhere, it is necessary to recover the sense of intimacy and innerness that has been disrupted by the increased scale of the city and the speed of transportation"* (Mumford, 1954).

Selanjutnya Rohe (2009) menambahkan bahwa satu hal penting yang membedakan perencanaan skala lingkungan dengan skala kota

(*city planning*) adalah melalui perencanaan skala lingkungan (*planning at the neighborhood scale*) diharapkan dapat ditangani berbagai issue secara lebih luas yang sedang dihadapi di kota-kota baik lokal, propinsi, nasional bahkan internasional seperti: segregasi sosial, kriminalitas, kemiskinan, apatisisme politik dan persepsi tidak berdaya, diskriminasi ekonomi dan penurunan kualitas lingkungan. Usaha-usaha perencanaan lingkungan itu jauh di luar hanya sebatas usaha mewujudkan perancangan desain fisik atau pengembangan estetika semata akan tetapi lebih jauh dari itu dia sekaligus bertujuan untuk mewujudkan kepentingan sosial secara lebih luas (Rohe, 2009) seperti: penciptaan komunitas sosial yang sehat, memberdayakan komunitas bermukim, mengembangkan ekonomi masyarakat di dalam suatu lingkungan, atau pelestarian kualitas lingkungan dan semua itu dicapai melalui perubahan lingkungan fisik yang dapat berimplikasi pada proses-proses politik dan sosial (*good governance*). Tentu saja usaha-usaha perencanaan lingkungan yang sangat ambisius dan luar biasa ini haruslah dijalankan dalam prinsip-prinsip yang rendah hati dan penuh kesabaran.

### Aktifitas-aktifitas dan Proses Perencanaan Lingkungan Bertetangga secara Partisipatif

Perencanaan pada hakekatnya adalah suatu proses terus menerus (*continuous*) dan berulang (*cyclical*) di dalam mengambil suatu keputusan yang terbaik. Dalam rangka mencapai keputusan yang "terbaik" maka dia harus rasional yang tercermin dari rangkaian aktifitas-aktifitas yang dikelompokkan ke dalam tahapan-tahapan yang saling terkait, sistematis dan teratur (Conyers & Hills, 1984, p. 67). Keputusan yang rasional tersebut baik ditinjau dari sisi "proses" ataupun "hasil" diartikan sebagai suatu upaya untuk mendapatkan sesuatu yang maksimum dengan usaha (*in put*) tertentu. Ditinjau dari sisi hasil rasionalitas diartikan dengan masukan (*in put*) usaha yang seminimal mungkin untuk mendapatkan keluaran (*out put*) semaksimal mungkin. Adapun dari sisi proses pendekatan rasionalitas di dalam pembuatan keputusan dijelaskan oleh Carley dalam Conyer dan Hills (1984) melalui serangkaian urutan tahapan kegiatan sebagai berikut:

1. Menemukenali dan merumuskan masalah (*problem identification and definition*)
2. Mengelompokkan dan mengorganisasikan tujuan-tujuan (*goals*), nilai-nilai (*values*), dan sasaran-sasaran (*objectives*) yang terkait dengan masalah
3. Menemukenali berbagai alternatif tindakan

(*alternative courses of action*) untuk menjawab masalah atau mewujudkan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan

4. Memperkirakan berbagai dampak sebagai akibat (*consequencies*) dari masing-masing alternatif tindakan dan kemungkinan dari hal itu akan terjadi
5. Membandingkan dari akibat-akibat yang akan terjadi dari pilihan-pilihan tindakan dalam kaitan dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan
6. Memilih suatu tindakan yang berakibat paling dekat dengan tujuan dan sasaran atau yang paling dapat menjawab masalah. Tentu saja pilihan tersebut juga yang paling menguntungkan: yang bisa dilihat dari sisi hasil yang lebih baik dari keluaran biaya yang sama atau dari sisi hasil yang sama dari pengeluaran biaya yang paling ringan (kecil).

Dalam kaitan dengan perencanaan lingkungan bertetangga Burkholder, Chupp, & Star (2003) menekankan sisi lain dari proses rasional di atas bahwa perencanaan lingkungan merupakan sebuah proses pembelajaran sosial (*social learning process*) dimana warga (penduduk) dan pemangku kepentingan lainnya belajar bersama tentang lingkungan mereka, merumuskan visi bersama, dan mengembangkan strategi-strategi untuk mewujudkan hal itu dan menjaga keberlanjutannya dalam waktu yang lama atau jangka panjang (long term strategic planning). Adapun secara fisik, produk dari kegiatan perencanaan tersebut adalah pada akhirnya menghasilkan sebuah Dokumen Rencana (plan) yang selanjutnya menjadi acuan bersama dalam mendorong dan mengarahkan investasi sosial dan ekonomi di masa yang akan datang. Tentu saja secara umum tujuan yang diharapkan adalah menuju pembangunan lingkungan yang lebih sehat, asri, serasi, produktif, berkelanjutan dan sebagainya.

Sebagai suatu proses pembelajaran bersama (*social learning process*) maka dia harus dilakukan secara partisipatif. Pengertian partisipasi sendiri memiliki banyak perspektif. Partisipasi masyarakat dapat ditinjau dari dua sudut pandang (Abers, 2000) pemberdayaan masyarakat (*people empowerment*) dan dari sudut pandang instrumen (*instrumental participation*). Dari sudut pandang pemberdayaan masyarakat partisipasi dilihat sebagai proses politik yang pada akhirnya dapat membuka akses masyarakat dalam pengambilan keputusan atau memperkuat posisi masyarakat agar dapat memiliki kekuatan (*borgeinig power*) yang seimbang dengan pemangku kepentingan yang lain untuk ikut serta di dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan sudut pandang instrumen pemahaman partisipasi diletakkan pada pelibatan masyarakat sebagai pengguna akhir (*end user*) untuk

ikut berkontribusi dalam proses pembangunan artinya masyarakat pengguna akhir yang berkepentingan akan bahu membahu menggali dan memobilisasi segala sumber daya yang dimilikinya untuk membantu mewujudkan tujuan pembangunan atau memecahkan permasalahan yang sedang dihadapinya.

Dari uraian dua pandangan di atas Manaf (2007) berpendapat bahwa salah satu ciri atau prinsip pokok dari pendekatan partisipatif adalah pemberian wewenang yang lebih besar kepada masyarakat sebagai pengguna akhir (*end user*) untuk mengelola sumber daya (*resources*) pembangunan yang tersedia secara lebih mandiri (*autonomous*). Adapun untuk mengukur partisipasi atau pemberian wewenang kepada di dalam mengelola sumberdaya pembangunan tersebut banyak peneliti hingga kini masih menggunakan tangga partisipasi yang diusulkan Arnstein (1969) sebagai kerangka untuk melakukan analisis. Bagi Arnstein partisipasi berkaitan dengan konsep relasi kekuasaan antara satu aktor dengan aktor yang lain dalam proses pengambilan keputusan.

*“The redistribution of power that enables have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future” (Arnstein, 1969, p. 216)*

Dalam proses partisipasi tidak cukup hanya menjelaskan mengapa keputusan itu dibuat (tanpa melibatkan mereka dalam pembuatan keputusan itu sendiri) apalagi hanya menginformasikan keputusan tersebut saja kepada penerima manfaat. Kekuasaan di dalam pengambilan keputusan di antara aktor-aktor ini harus didasari atas adanya persetujuan atau kesepakatan dari semua aktor tersebut. Sehingga secara umum dia membagi tiga tingkatan partisipasi: pertama, tingkatan tertinggi dia sebut dengan tingkatan kekuasaan penuh di tangan rakyat (*degree of citizen power*); kedua tingkatan partisipasi simbolik (*degree of tokenism*), dan ketiga tingkatan manipulasi partisipasi atau tidak ada partisipasi (*degree of manipulation or non-participation*).

Pada tingkatan kekuasaan penuh di tangan rakyat (*degree of citizen power*) Arstein membagi lagi ke dalam sub kategori tingkatan: Pertama, masyarakat yang selama ini terabaikan (*the have-not*) mendapatkan kedaulatan penuh dalam penyusunan perencanaan, mengabil keputusan atau membuat kebijakan dan mengelola program (*citizen control*). Kedua, masyarakat memiliki otoritas yang lebih besar karena mereka mayoritas dalam sebuah komite pengambilan

keputusan utama (*delegated power*). Mereka memiliki delegasi (suara) mayoritas dan mampu menjamin akuntabilitas pelaksanaan keputusan. Ketiga kekuasaan terdistribusi sebagai hasil negosiasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (*partnership*). Tanggungjawab perencanaan dan pembuatan keputusan dibagi secara sederajat berdasarkan hasil negosiasi di dalam komite bersama (*community stakeholder council*).

Sementara pada kategori kedua tingkatan partisipasi simbolik (*degree of tokenism*) Arstein membagi lagi ke dalam sub kategori tingkatan: pertama tingkatan kooptasi dimana posisi masyarakat lebih lemah di dalam pengambilan keputusan. Hanya orang-orang yang terpandang (tokoh masyarakat) yang bisa diajak bicara dilibatkan di dalam komite. Disini masyarakat seolah-oleh dilibatkan dalam perencanaan akan tetapi mereka pada hakekatnya tidak punya hak suara dalam mengambil keputusan. Sifatnya sebagai "Stempel Karet" saja (*placation*). Kedua, masyarakat mulai tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan akan tetapi mereka hanya diposisikan sebagai teman untuk diajak bicara atau memberikan masukan. Biasaya masyarakat dilibatkan secara fisik seperti di dalam mengumpulkan data dan informasi pembangunan, mengawasi pelaksanaan dari segala kegiatan yang telah ditetapkan oleh pihak luar. Partisipasi masyarakat hanya sebatas mengahdiri pertemuan-pertemuan dengar pendapat akan tetapi pertemuan ini biasanya hanya bersifat seremonial saja (*consultation*). Ketiga tingkat partisipasi yang paling rendah. Masyarakat tidak lagi diajak berdialog dua arah akan tetapi mereka hanya diberikan berbagai sosialisasi dan atau informasi dari satu arah saja (*informing*).

Selanjutnya pada kategori ketiga tingkatan manipulasi partisipasi atau tidak ada partisipasi (*degree of non-participation*). Tujuan pendekatan ini adalah untuk mengobati (*therapy*) karena masyarakat dianggap lemah, tidak berdaya, sebagai sumber masalah. Pada tingkatan ini masyarakat dianggap objek bukan subjek pembangunan. Dan subkategori terakhir adalah tidak hanya tergolong non partisipasi bahkan bisa disebut penyalahgunaan makna partisipasi. Pada tingkatan ini semua usulan perencanaan dibuat dan ditentukan dari atas (*top down*). Dalam hal ini penentu kebijakan melakukan berbagai bentuk kegiatan dengan tujuan seolah-olah keputusan diambil sudah melalui proses pelibatan ma-

sarakat secara demokratis sehingga keputusan tersebut sah dan legitimate (*manipulation*).

### GAMBARAN SINGKAT PROGRAM PENGEMBANGAN LINGKUNGAN PERMUKIMAN BERBASIS KOMUNITAS (PLP-BK)

#### Transformasi Kondisi Sosial dari Serangkaian Intervensi

Program Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Masyarakat (PLP-BK) pada dasarnya adalah intervensi lanjut dari serangkaian intervensi yang di dijalankan oleh Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang disebut "P2KP Advance". Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang sekarang diganti namanya dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan telah berlangsung sejak tahun 1999 hingga kini. Bila intervensi kegiatan program-program P2KP sebelumnya lebih menitikberatkan pada pembangunan manusia (sektor sosial dan ekonomi) maka di dalam P2KP Advance ini lebih menitikberatkan pada upaya untuk meningkatkan kualitas fisik lingkungan permukiman tentu saja bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Intervensi ini selanjutnya oleh Direktorat Jenderal Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum yang bertanggung jawab terhadap program ini menyebut program Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLP-BK) yang secara resmi diperkenalkan pada tahun 2008.

Akan tetapi meskipun aspek lingkungan fisik hunian menjadi titik berat pada program PLP-BK, konsep TRIDAYA yaitu keterpaduan antara pembangunan Sosial, Ekonomi, dan Lingkungan (SEL) masih menjadi inti atau ruh dari program tersebut. Hal ini dikarenakan PLP-BK adalah salah satu saja dari serangkaian intervensi di dalam program-program P2KP bertujuan untuk membangun masyarakat (*community development*). Konsep pembangunan masyarakat ini dicapai melalui tahapan-tahapan yang disebut "Transformasi Kondisi Sosial". Hal ini merupakan peta jalan (*road map*) dari proses pembangunan masyarakat sekaligus indikator keberhasilan program P2KP.

Pada tahap pertama masyarakat miskin yang diasumsikan sebagai 'masyarakat TIDAK BERDAYA' yang tidak mampu dan belum memiliki pondasi kehidupannya yang kokoh sehingga tidak dapat dipercaya maka melalui sejumlah intervensi diharapkan akan berkembang menjadi 'masyarakat BERDAYA'. Masyarakat berdaya adalah mereka yang dinilai telah dapat dipercaya dan mampu untuk mengelola berbagai dukungan yang diberikan pemerintah secara bertanggung jawab. Bantuan-bantuan tersebut diberikan melalui skema Bantuan Langsung Masyarakat (BLM). Pada tahap berikutnya

setelah masyarakat dinilai 'berdaya' maka orientasi program diarahkan untuk melakukan perubahan (transformasi) masyarakat berdaya menuju 'masyarakat MANDIRI'. Masyarakat mandiri adalah masyarakat yang sudah dapat bermitra (bersinergi) dengan berbagai pihak lain melalui berbagai kegiatan membangun kemitraan (*channelling program*).

Selanjutnya, transformasi masyarakat mandiri menuju 'masyarakat MADANI' yang dilakukan melalui intervensi untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam pengembangan kualitas lingkungan permukiman secara berkelanjutan (*sustainability development*). Pengembangan komunitas menuju tatanan masyarakat madani ini merupakan upaya untuk membantu masyarakat lokal untuk bertanggung jawab membangun hubungan-hubungan dengan komunitas yang lebih luas dan terutama dengan lingkungan permukiman mereka secara harmonis. Semua intervensi ini dilakukan melalui serangkaian kegiatan di dalam Program Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Masyarakat (PLP-BK).

### 3 (tiga) Jalur Strategi, Tahapan dan Anggaran Pelaksanaan Program PLP-BK

Untuk mencapai pembangunan permukiman yang berkelanjutan sebagaimana diharapkan di dalam program PLP-BK ini, akan ditempuh strategi pelaksanaan melalui tiga jalur yaitu (1) Orientasi pada perubahan perilaku (*attitude*), (2) Orientasi pada Pengelolaan oleh masyarakat sendiri (*self community management*), serta (3) Orientasi pada inovasi dan kreativitas masyarakat (*entrepreneurship*). Dari gambaran serangkaian intervensi ini maka dengan demikian, P2KP yang pada awalnya diperkenalkan melalui skema 'proyek' diharapkan di tingkat masyarakat dan pemerintah daerah akan mampu dikembangkan menjadi skema 'program' untuk mewujudkan lingkungan permukiman yang sehat, tertib, selaras, berjatidiri dan lestari menuju masyarakat yang sejahtera.

Seperti telah dijelaskan di atas Program Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLP-BK) pada dasarnya merupakan kegiatan atau intervensi lanjut artinya sasaran program ini adalah atau hanya 'dapat diakses' oleh lembaga masyarakat (BKM) yang telah mencapai kualifikasi "BKM Berdaya menuju Mandiri" atau "BKM Mandiri" salah satu cirinya adalah BKM yang dinilai telah/sedang melaksanakan kemitraan dengan Pemda atau dengan pihak lain (*Chanelling*). Dengan demikian, melalui kegiatan ini diharapkan terjadi proses pembelajaran, pengembangan dan pelembagaan kemitraan sinergis antara saluran-saluran lembaga di tingkat lokal seperti masyarakat, pemerintah kelurahan, pemerintah daerah dan

kelompok peduli setempat. Proses pelaksanaan PLP-BK lebih mengutamakan pada keswadayaan, kemandirian dan kerja keras untuk menggali segenap potensi sumber daya yang dimiliki bersama secara internal dan mengakses berbagai sumber daya lain dari luar secara eksternal.

Adapun di dalam praktek semua strategi tersebut akan dituangkan ke dalam berbagai aktifitas yang di kelompokkan ke dalam 4 (empat) tahapan pelaksanaan Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas baik di tingkat nasional maupun lokal atau kelurahan. Pada masing-masing tahapan akan ada serangkaian kegiatan yang akan didanai melalui Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dengan jumlah secara keseluruhan Rp. 1 Milyar. Dana ini akan dimanfaatkan dan dikelola oleh masyarakat melalui Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Dana tersebut juga akan disalurkan bertahap mengikuti tahapan pelaksanaan program PLP-BK sebagai berikut:

#### 1) Tahap Persiapan

Inti kegiatan dalam tahap ini adalah penetapan lokasi sasaran dan sosialisasi program melalui berbagai media dengan penekanan pada lokakarya orientasi program secara berjenjang dari tingkat nasional, provinsi dan daerah. Untuk hal-hal yang terkait dengan pengorganisasian pekerjaan dan kelembagaan akan diuraikan lebih lanjut di Pedoman Teknis. Pada tahapan ini belum ada dana BLM yang disalurkan.

#### 2) Tahap Perencanaan Partisipatif

Inti kegiatan pada tahap ini adalah membangun kolaborasi perencanaan, dimana antar berbagai pihak (masyarakat, pemerintah, dan pelaku usaha/swasta) dapat saling terbuka berbagi informasi, melakukan dialog dan konsultasi, dan bersepakat terhadap aturan bangunan setempat dan pokok-pokok perencanaan dan pembangunan. Para pemangku kepentingan tersebut kemudian berupaya menyusun berbagai pengaturan yang diperlukan, dan melembagakannya melalui organisasi masing-masing untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dasar pijaknya tetap konsisten pada pelembagaan nilai-nilai luhur (*value based development*), prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), serta prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Untuk kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada tahap ini akan disalurkan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) tahap ke-1 sebesar Rp. 175.000.000,-.

#### 3) Tahap Pemasaran Kawasan Prioritas

Inti kegiatan pada tahap ini adalah melakukan proses pemasaran kawasan yang akan ditata kembali dan telah tersedia RTBL-nya (Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan) kepada berbagai pihak seperti antara lain dinas/instansi

pemerintah (sumber dana APBN/APBD) maupun lembaga/instansi non pemerintah seperti lembaga bisnis, sosial baik ditingkat nasional maupun multi nasional sehingga terjadi kerjasama yang saling menguntungkan atau kontribusi sepihak seperti "chanelling" dari dinas/sektor lain.

Untuk membantu masyarakat melakukan hal tersebut di atas bila diperlukan dapat merekrut tenaga ahli pemasaran untuk mempersiapkan dan melaksanakan pemasaran kawasan tersebut termasuk menyiapkan dokumen rencana kerja pemasaran sebagai persyaratan untuk mencairkan BLM ke-2. Pada tahap ini juga akan dilakukan pelaksanaan pembangunan fisik untuk mencoba dan memantapkan manajemen pembangunan oleh komunitas. Untuk kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada tahap ini akan disalurkan BLM tahap ke-2 sebesar Rp. 225.000.000,-.

**4) Tahap Pelaksanaan Pembangunan**

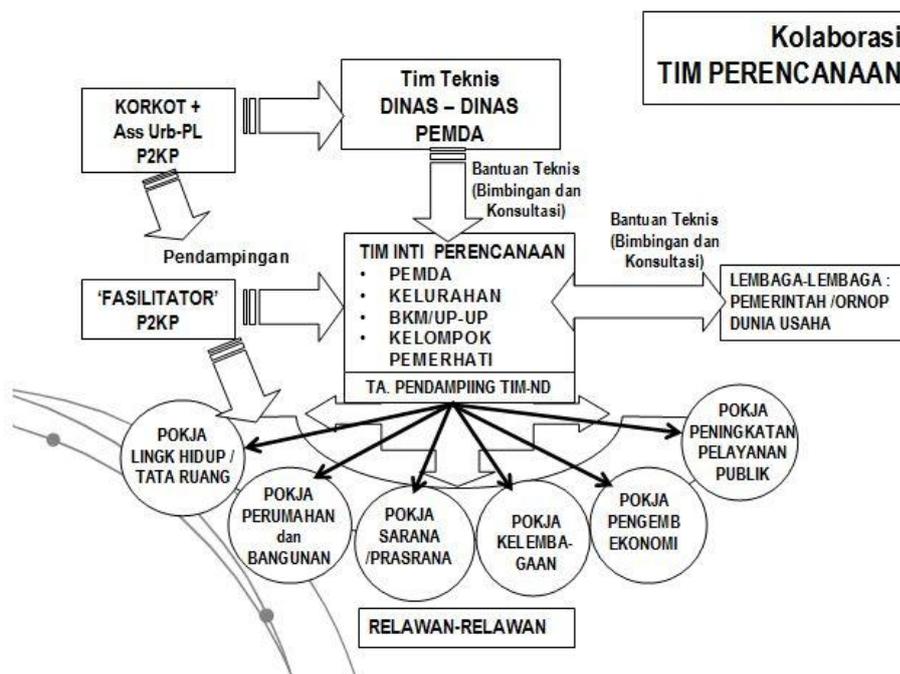
Inti kegiatan pada tahap ini adalah proses pelaksanaan pembangunan fisik hasil perencanaan mikro (RTBL) sebagai bentuk penyelesaian permasalahan serta penggalan potensi yang dimiliki kelurahan. Proses ini pun dilakukan untuk menumbuh kembangkan kemampuan serta proses bekerja dan belajar masyarakat dalam pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan konstruksi.

Untuk mewujudkan hal itu, tahap pelaksanaan kegiatan fisik di kelurahan akan dilakukan dalam dua tahapan sesuai dengan ketersediaan BLM yaitu BLM

tahap ke-3 dan ke-4 masing-masing sebesar Rp. 300.000.000,-.

**Organisasi Pelaksanaan Program PLP-BK**

Adapun dari sisi organisasi dan kelembagaan proyek Pengelolaan pelaksanaan kegiatan PLP-BK dilakukan oleh Konsultan Manajemen Pusat (KMP) yang bertanggung jawab kepada Project Management Unit (PMU/SNVT Pusat P2KP). Secara operasional, pelaksanaan pengendalian di lapangan akan dibantu oleh sejumlah Konsultan Manajemen Wilayah (KMW). Di tingkat pusat (KMP), kegiatan PLP-BK ini akan dikelola oleh satu divisi tersendiri yang secara khusus bertanggung jawab pada perencanaan dan pengendalian kegiatan, melalui monitoring dan evaluasi. Di tingkat wilayah (KMW) kegiatan PLP-BK akan difasilitasi oleh Tenaga Ahli (TA) Kebijakan Publik dan di tingkat kota akan difasilitasi oleh Koordinator Kota (Korkot) dengan pendampingan khusus Asisten Korkot Urban Planner (Ass. Urb. PL). Sedangkan di tingkat lokasi sasaran (lokasi kelurahan) akan didampingi oleh satu orang Senior Fasilitator (SF) khusus PLP-BK dan Tenaga Ahli (TA) Pendamping yang kemudian dikenal dengan Tenaga Ahli Perencanaan Partisipatif (TAPP) PLP-BK (Lebih jelas dapat dilihat pada Gambar 3).



Sumber: Pedoman Pelaksanaan PLP-BK 2008

**Gambar 1. Struktur Organisasi Tingkat Operasional (lokasi sasaran) Tim Inti Perencanaan Partisipatif**

### Tahapan Perencanaan Partisipatif: Bentuk Kegiatan dan Keluaran (*out put*) yang diharapkan

Karena luasnya cakupan proses pelaksanaan PLP-BK dari awal hingga akhir yang meliputi meliputi 4 tahap dan untuk mempersempit ruang lingkup kajian maka artikel ini lebih memfokuskan pada tahapan proses perencanaan partisipatif. Pada tahapan Perencanaan Partisipatif sesuai pedoman pelaksanaan PLP-BK akan dilakukan kegiatan-kegiatan untuk menghasilkan dokumen rencana yang dapat dibagi menjadi empat kelompok kegiatan sebagai berikut: Pertama, Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat; Kedua, Persiapan Proses Perencanaan Partisipatif; Ketiga, Perencanaan Lingkungan Makro yang termasuk penyusunan aturan bangunan setempat sebagai dasar perencanaan pengembangan permukiman kelurahan dan penataan bangunan serta lingkungan kawasan prioritas berbasis komunitas; dan Keempat, Perencanaan Lingkungan Mikro (RTBL).

Di dalam pedoman pelaksanaan program Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Masyarakat (PLP-BK) secara operasional keluaran dari kegiatan pada tahapan perencanaan diterjemahkan seperti apa yang dihasilkan dari kegiatan penyusunan RTBL. Dengan demikian penerima tugas di dalam program PLP-BK yang dalam hal ini yang tergabung di dalam Tim Inti Perencanaan Partisipatif (TIPP) terutama Tenaga Ahli (TA) Pendamping PLP-BK yang belum pernah terlibat di dalam program P2KP akan memahami produk akhir dari kegiatan PLP-BK ini adalah berupa RTBL yang definisinya secara operasional mengacu pada PP Nomor 36 tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung, pasal 27 yang menyatakan bahwa: Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) merupakan pengaturan persyaratan tata bangunan sebagai tindak lanjut RTRW Kabupaten/Kota dan atau Rencana Detail Tata Ruang yang digunakan serbagai instrumen dalam pengendalian pemanfaatan ruang suatu kawasan dan sebagai panduan rancangan kawasan untuk mewujudkan kesatuan karakter serta kualitas bangunan gedung dan lingkungan yang berkelanjutan. Selanjutnya disebutkan bahwa dokumen Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) memuat materi pokok ketentuan (1) tentang program bangunan dan lingkungan, (2) rencana umum dan panduan rancangan, (3) rencana investasi, (4) ketentuan pengendalian rencana dan (5) pedoman pengendalian pelaksanaan. Struktur dan sistematika dari dokumen RTBL dapat dilihat pada *Permen PU No. 26 tahun 2007 Tentang Pedoman Umum RTBL, sesuai dengan PP Nomor 36 tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2002*

*Tentang Bangunan Gedung, pasal 27 ayat 2).*

Dokumen Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) disusun dengan maksud sebagai panduan spesifik yang menyeluruh dan memiliki kepastian hukum mengenai suatu perencanaan penataan bangunan dan lingkungan dari kawasan tertentu baik di perkotaan maupun pedesaan. Adapun secara fisik penataan lingkungan ini meliputi beberapa kemungkinan pola penataan bangunan dan lingkungan yang secara hukum diatur dalam Permen. PU. No. 06 tahun 2007 tentang Pedoman Umum Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan sebagai berikut:

- a. **Perbaikan kawasan**, seperti penataan lingkungan permukiman kumuh/nelayan (perbaikan kampung), perbaikan desa pusat pertumbuhan, perbaikan kawasan, serta pelestarian kawasan;
- b. **Pengembangan kembali kawasan**, seperti peremajaan kawasan, pengembangan kawasan terpadu, revitalisasi kawasan, serta rehabilitasi dan rekonstruksi kawasan pascabencana;
- c. **Pembangunan baru kawasan**, seperti pembangunan kawasan permukiman (Kawasan Siap Bangun/Lingkungan Siap Bangun – Berdiri Sendiri), pembangunan kawasan terpadu, pembangunan desa agropolitan, pembangunan kawasan terpilih pusat pertumbuhan desa (KTP2D), pembangunan kawasan perbatasan, dan pembangunan kawasan pengendalian ketat (*high-control zone*);
- d. **Pelestarian/pelindungan kawasan**, seperti pengendalian kawasan pelestarian, revitalisasi kawasan, serta pengendalian kawasan rawan bencana.

### METODE PENELITIAN

#### Pendekatan Penelitian

Untuk mencapai tujuan penelitian, penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan metode penelitian studi kasus (*case study research*). Metode penelitian studi kasus ini dipilih karena sesuai dengan tujuan penelitian yaitu untuk menggali (*to explore*) suatu fenomena melalui sebuah kasus (*a case*). Disamping itu pertimbangan lain yang juga penting untuk dijadikan dasar pemilihan metode ini adalah ruang lingkupnya (*scope of study*) yang lebih menitikberatkan pada penelitian secara mendalam (*in depth*) suatu fenomena yang bersifat kontemporer di dalam suatu konteks kehidupan nyata (*to understand a real-life phenomenon*), khususnya ketika batasan antara fenomena dan konteksnya tidak terlihat dengan jelas (Yin, 2009). Adapun objek penelitian studi kasus biasanya adalah sebuah program. Objek penelitian

dalam penelitian ini adalah sebuah program (PLP-BK) yang dilaksanakan pada tahun 2009 – 2010 dan untuk menggali secara mendalam pelaksanaan program ini maka diangkat sebuah kasus yaitu pelaksanaan program PLP-BK di Kelurahan Pringapus.

Penelitian ini tergolong ke dalam “*instrumental case study*” (Stake 1995 in Creswell, 1998, pp. 249-252) yang menitikberatkan perhatian pada permasalahan khusus (*focusing on a specific issue*) yang dalam hal ini adalah bagaimana prinsip-prinsip partisipatif diterapkan di dalam proses penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) dan memetakan kendala dan tantangan apa yang ditemui pada penerapan pendekatan partisipatif tersebut di dalam kehidupan yang nyata. Sesuai dengan kaidah penelitian studi kasus maka peneliti terbuka terhadap semua data-data yang dipandang relevan dan dapat menjelaskan kasus yang sedang diteliti sehingga teknik pengumpulan data menggunakan berbagai pendekatan (*multiple sources of evidence*) baik melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*), pengamatan langsung atau pengamatan partisipatif (*direct or participant-observation*) dan pengumpulan dokumen-dokumen terkait. Di sini data akan dikombinasikan dan sekaligus diuji secara triangulasi.

Nara sumber yang dipilih dengan pendekatan *sample* bertujuan (*purposive sampling*) adalah masyarakat yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung pada program PLP-BK dan lembaga-lembaga yang terkait dengan pelaksanaan program PLP-BK di wilayah studi. Adapun nara sumber yang telah diwawancarai dalam penelitian ini meliputi: Koordinator Kota (Korkot), Asisten Korkot Urban Planner (Ass. Urb. PL), Fasilitator Kelurahan (Faskel), Tenaga Ahli Perencanaan Partisipatif (TAPP), Koordinator dan Unit Pengelola Lingkungan (UPL) BKM Sedy Mulya, Tokoh Masyarakat dan Laskar Noto Deso BKM Sedy Mulya Kelurahan Pringapus.

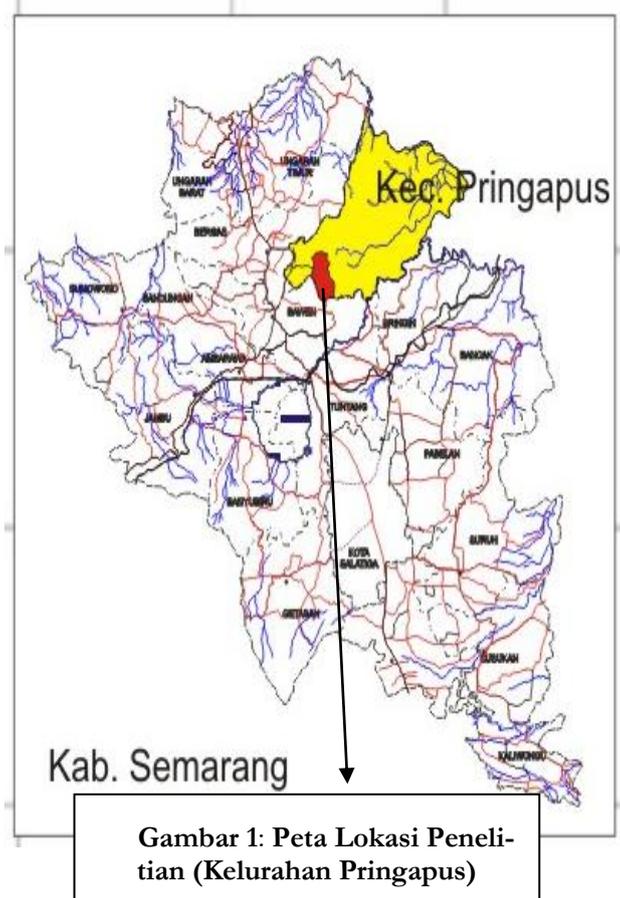
Di samping itu, untuk memahami secara lebih mendalam permasalahan praktek perencanaan partisipatif penelitian ini juga menggunakan teknik pengamatan partisipatif (*participative observation*) dengan metode penelitian tindak partisipatif (*participatory action research*). Berbeda dengan tradisi penelitian konvensional yang menposisikan peneliti lepas dari objek yang ditelitinya maka dalam metode penelitian ini peneliti tidak hanya sebagai pengamat (*observer*) saja tetapi juga ikut mengambil sebagian peran (*partly participated*) di dalam proses pelaksanaan kegiatan itu sendiri. Tradisi penelitian ini diarahkan untuk meraih dua tujuan sekaligus yaitu memahami (*to understand*) dan menjawab permasalahan (*to practically transform the implementasion process*) di dalam suatu proses

penyelesaian masalah itu sendiri (ALtrichter, Kemmis, McTaggart, & Zuber-Skerritt, 2002).

**STUDI KASUS: PLP-BK KELURAHAN PRINGAPUS KABUPATEN SEMARANG.**

**Gambaran Singkat dan Justifikasi Pemilihan Lokasi Penelitian.**

Lokasi Kegiatan Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLP-BK) di dalam studi ini adalah di Kelurahan Pringapus yang terletak di wilayah Kecamatan Pringapus Kabupaten Semarang. Sebagian besar wilayah kelurahan ini berada di ibukota Kecamatan dengan jarak ke ibukota Kabupaten + 13 km dan ke ibukota Propinsi Jawa Tengah (Kotamadia Semarang) + 45 km atau dapat ditempuh dalam waktu + 1 jam dengan kendaraan.



**Gambar 1: Peta Lokasi Penelitian (Kelurahan Pringapus)**

Dipilihnya Kelurahan Pringapus sebagai penerima Program PLP-BK adalah karena Badan Keswadyaan Masyarakat (BKM) Sedy Mulya sebagai lembaga pelaksana program P2KP di Kelurahan ini dinilai telah berhasil menjalankan kegiatan pengembangan masyarakat dari masyarakat berdaya menjadi masyarakat mandiri. Karena keberhasilan ini maka pada tahun 2008 BKM Sedy Mulya ditetapkan sebagai salah satu BKM dari 18 (delapan belas) BKM lain di Indonesia yang berhak mendapatkan program Pengembangan Lingkungan Permukiman Berbasis

Komunitas (PLP-BK) sebagai intervensi lanjut program P2KP untuk membangun masyarakat madani. Penetapan masyarakat yang mandiri di Kelurahan Pringapus ditunjukkan salah satunya dengan indikator kemampuan mereka membangun kemitraan dengan para pemangku kepentingan (stakeholder) terkait terutama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang.

Kelurahan Pringapus memiliki jumlah penduduk  $\pm$  7.250 jiwa atau 1.705 Kepala Keluarga. Secara administratif kelurahan ini memiliki luas wilayah seluas 509,38 Ha (5,1 km<sup>2</sup>) yang dibagi ke dalam 7 RW (Rukun Warga) atau 37 RT. Kelurahan ini dibatasi oleh Desa Klepu (seb.barat), Desa Pringsari (seb.timur), Desa Klepu (seb.utara) dan Desa Jatirunggo (seb.selatan). Keadaan topografi berupa dataran yang terletak pada ketinggian  $\pm$  400 mdpl, dengan curah hujan rata-rata 1.500 mm/tahun dan memiliki iklim yang sejuk.

Melalui program PLP-BK ini BKM Sedy Mulya mendapatkan kepercayaan untuk mengelola anggaran proyek sebesar Rp. 1 Milyar. Hal menarik lainnya adalah pada tahun 2009 BKM Sedy Mulya kembali mendapat kepercayaan dari Kementrian Negara Perumahan Rakyat RI untuk melaksanakan Program Bantuan Stimulan Perbaikan Perumahan Swadaya (BSP2S). Proyek yang bernilai Rp. 570 juta ini ditujukan untuk membantu melakukan kegiatan rehabilitasi fisik 100 unit rumah Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dengan dengan ketentuan Rp. 5 juta per unit rumah dan Rp. 70 juta untuk meningkatkan kualitas Prasarana dan Utilitas Dasar (PSUD). Yang menarik dari pengalaman program BSP2S ketika itu adalah dari 100 unit rumah yang seharusnya dipertanggungjawabkan ternyata BKM Sedy Mulya berhasil merehabilitasi 110 unit rumah atau lebih 10 unit dari yang diperkirakan.

Dari keberhasilan ini sebagai bentuk penghargaan kepada BKM Sedy Mulya, Kantor Kementrian Negara Perumahan Rakyat RI tahun 2010 kembali memberikan program tambahan yaitu program Perbaikan Kualitas Perumahan (PKP) atau Bedah Kampong untuk merehabilitasi 200 unit rumah senilai Rp. 1 Milyard dan ditambah Rp. 800 juta untuk perbaikan Prasarana Umum Dasar (PSUD). Dengan demikian tahun 2010 BMK mengelola dana dari kementrian perumahan sebesar Rp 1,8 milyar.

Tentu saja untuk mendapatkan kerjasama tersebut BKM Sedy Mulya tidak hanya diam menunggu kepercayaan itu datang akan tetapi banyak hal yang mereka harus lakukan dan menuntut sumber daya baik secara kuantitas dan kualitas yang baik. Sebagai contoh syarat utama dalam penentuan lokasi terpilih PLP-BK Badan Keswadayaan

Masyarakat Kelurahan setempat harus sudah berada dalam tingkat BKM "mandiri" atau "madani" dan disamping itu. wilayah-wilayah yang terpilih merupakan wilayah yang telah memiliki rekam jejak atau "track record" yang berprestasi dalam catatan Tim Penilai sehingga layak untuk dijadikan proyek percontohan.

#### TEMUAN STUDI DAN PEMBAHASAN

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa secara umum proses pelaksanaan PLP-BK dari awal hingga akhir meliputi 4 tahap: Tahap Persiapan; Tahap Perencanaan Partisipatif; Tahap Pemasaran Kawasan Prioritas dan Tahap Pelaksanaan Pembangunan. Artikel ini membatasi ruang lingkup analisisnya hanya pada tahapan proses perencanaan partisipatif yang ditandai dengan direkrutnya Tenaga Ahli Perencanaan Partisipatif (TAPP) untuk mendampingi masyarakat untuk menyusun Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL). Dari hasil pengamatan partisipatif, wawancara mendalam dan kajian atas dokumen-dokumen dapat diperoleh beberapa temuan studi berupa pengalaman aktual di lapangan yang dapat dikelompokkan atas beberapa tema sebagai berikut:

#### Peran Penting dan Kompetensi Tenaga Ahli Perencanaan Partisipatif (TAPP)

Hingga kini praktek perencanaan tata ruang (*spatial planning*) sesungguhnya masih belum membudaya atau bahkan belum dikenal luas di masyarakat pada umumnya. Sehingga penerapan konsep perencanaan tata ruang di tengah-tengah masyarakat di dalam kegiatan PLP-BK tentu saja tidak mudah apa lagi bagi masyarakat miskin yang tinggal di lingkungan permukiman informal. Hal ini tercermin dari hasil wawancara yang diperoleh dari hampir semua nara sumber yang menyatakan bahwa meskipun senang akan tetapi masyarakat sama sekali tidak mengerti apa itu program PLP-BK yang mendapat dukungan dana hingga Rp. 1 Milyar. Sebagai contoh hasil wawancara sebagai berikut:

*... masyarakat ketika pertama kali ada PLP-BK mereka sangat senang karena akan mendapat bantuan dana 1 miliar, mereka semangat sekali dan penasarannya banyak itu akan digunakan untuk apa .... tapi ternyata tidak langsung dibangun harus ada proses dulu .... (STr/29-06-10/23)*

Bahkan dari pengamatan di lapangan dan pernyataan nara sumber "...ternyata tidak langsung dibangun..." ini menunjukkan bahwa mereka sudah terbiasa dengan bantuan-bantuan yang bersifat fisik dan langsung dilaksanakan. Tidak mudah untuk merubah kebiasaan atau pandangan (mindset)

mereka untuk merencanakan terlebih dahulu sesuatu sebelum melaksanakannya apalagi bila dikaitkan dengan perencanaan pemanfaatan lahan dan atau penataan bangunan.

Hal ini tentu saja menunjukkan bahwa masyarakat penerima manfaat program PLP-BK sangat membutuhkan arahan. Adapun arahan ini harus diberikan oleh seorang Tenaga Ahli Perencanaan Partisipatif (TAPP). Dalam kegiatan PLP-BK Kelurahan Pringapus, pada awal dimulainya kegiatan PLP-BK, TAPP melakukan sosialisasi secara intens kepada Pengurus BKM, Relawan dan Tokoh Masyarakat yang Terlibat di dalam Tim Inti Perencanaan Partisipatif (TIPT). Sosialisasi awal ini bertujuan memberikan pemahaman tentang ruang lingkup materi dari pekerjaan yang akan dihasilkan (*output*) pada tahapan kegiatan perencanaan yang harus dilakukan.

Dengan kondisi di atas maka peran Tenaga Ahli Perencana Partisipatif (TAPP) menjadi sangatlah penting. Tenaga Ahli Perencana Partisipatif (TAPP) diharapkan memiliki kompetensi minimal untuk dapat menjelaskan Prinsip-Prinsip Tata Ruang dengan baik dan menguasai metode dan teknik partisipatif di dalam proses penyusunan rencana. Ini semua menuntut kesabaran yang tinggi terutama di dalam menjembatani dialog atau konflik dari para pemangku kepentingan yang terlibat langsung di dalam program PLP-BK. Banyak kasus di lapangan yang memicu konflik sehingga pelaksanaan kegiatan tidak berjalan dengan baik seperti antara Askot, Faskel, Tim Teknis, BKM, Tokoh Masyarakat dan TAPP sendiri dengan berbagai permasalahannya baik secara konseptual maupun secara teknis operasional di lapangan.

#### **Pemberdayaan: Antara Otonomi (*Bottom-up*) dan Tanggungjawab (*Top-down*)**

Letak perbedaan yang paling mendasar antara pendekatan partisipatif di dalam program PLP-BK dengan pendekatan konvensional adalah keterlibatan masyarakat sebagai pengguna akhir (*end user*) yang intensif di dalam proses penyusunan produk perencanaan. Bila pada pendekatan konvensional lebih bertumpu pada beberapa orang tenaga ahli yang bekerja tidak bersama masyarakat (pengguna akhir) akan tetapi di dalam PLP-BK masyarakat dan berbagai pihak yang terkait lainnya diberi ruang lebih banyak untuk membantu menyelesaikan produk rencana.

Sebagai contoh dalam rangka membuka ruang partisipasi bagi masyarakat secara lebih luas maka sosialisasi tentang PLP-BK dilakukan secara intensif sampai ke tingkat basis (tingkat RW). Meskipun demikian dari pengalaman pelaksanaan PLP-BK di Kelurahan Pringapus menunjukkan bahwa pada hakekatnya program PLP-BK ini (dari

sisi tujuan dan misinya) telah ditetapkan dari atas (*top-down*). Tujuan dan misi tertentu telah ditetapkan dari atas dengan sasaran jangka pendek (proyek) yang terukur yang harus dicapai dalam batas waktu tertentu. Artinya dari sisi program ada upaya untuk menanamkan nilai-nilai baru yaitu kaidah-kaidah tata ruang kepada masyarakat. Sehingga masyarakat dapat dikatakan meskipun diberikan kebebasan untuk menentukan arah kebijakan dan strategi pengembangan lingkungan mereka akan tetapi mereka harus juga belajar untuk memahami hal-hal baru yang selama ini kurang menjadi perhatian (*concern*) dan minat (*preference*) mereka yaitu kaidah-kaidah tata ruang agar tercipta lingkungan yang lebih sehat, aman, produktif dan ramah lingkungan.

Dari kegiatan sosialisasi ini dapat ditemukan beberapa tantangan untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang tata ruang. Dari hasil wawancara dengan nara sumber dan pengamatan di lapangan Konsep PLP-BK yang mengacu pada pedoman yang telah disusun oleh pemberi tugas (DPU Cipta Karya dan World Bank) yang diterjemahkan secara langsung dari konsep RTBL masih sulit untuk dipahami oleh masyarakat awam. Masyarakat awam masih merasa asing dengan istilah-istilah yang digunakan seperti struktur dan pola ruang, hierarki tata ruang, klasifikasi zonasi dan KDB, KLB, GSB dan sebagainya. Masyarakat lebih perhatian (*concerned*) atau berharap bahwa program PLP-BK berkenaan langsung dengan realitas kehidupan sehari-hari mereka secara praktis.

#### **Perencanaan skala kota (*city wide*) vs. lingkungan (*neighborhood scale*)**

Hal lain yang penting untuk menjadi bahan pertimbangan bagi program PLP-BK di masa yang akan datang adalah konsep RTBL yang dipahami di dalam tradisi perencanaan selama ini adalah memecahkan permasalahan untuk mendukung kebijakan atau kepentingan pembangunan di dalam skala kota (*city wide*). Dari penilaian di lapangan pemahaman skala perencanaan ini sering menjadi pemicu konflik. Bagi pemerintah kota program PLP-BK dapat menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan program yang berdimensi lebih luas (*city wide*) dan berjangka panjang seperti telah disebutkan diatas: kemacetan lalu lintas akibat PKL dan aspek-aspek pengaturan garis sempadan jalan, tata guna lahan, dan sebagainya. Sementara masyarakat lebih berharap pemecahan masalah skala lingkungan (*neighborhood scale*) yang lebih terkait dengan kebutuhan keseharian mereka seperti peningkatan kualitas prasarana dan utilitas dasar (perbaikan saluran, penerangan jalan, tempat sampah) yang sering bukan menjadi titik perhatian pemerintah

kota.

Menurut peneliti menterjemahkan produk perencanaan yang dihasilkan oleh program PLP-BK dengan penyusunan RTBL yang sudah lumrah digunakan oleh para konsultan perencana konvensional kurang tepat. Mengacu pengertian Lingkungan Bertetangga seperti diuraikan di dalam kajian literatur maka istilah RTBL yang selama ini dipahami lebih berdimensi kota harus dikonstruksi ulang dengan istilah yang lebih berdimensi lokal atau komunitas (*neighborhood planning*) misalnya Rencana Penataan Lingkungan Bertetangga (RPLB).

### Review kebijakan dan dialog (*Top down – Bottom up*) yang lebih setara

Pengalaman lain yang diperoleh dari hasil penelitian ini dan perlu menjadi perhatian pelaksanaan PLP-BK di masa yang akan datang adalah kegiatan "review kebijakan" sebagai wahana dialog antara *top down* dan *bottom up planning* seharusnya dilaksanakan setelah masyarakat selesai melakukan identifikasi (pemetaan swadaya) permasalahan dan potensi yang dimilikinya dan membahasnya secara intensif di tingkat komunitas baru kemudian melakukan kegiatan dialog review kebijakan dan strategi pembangunan di tingkat kota atau kabupaten. Hal ini perlu diperhatikan karena dengan demikian masyarakat akan dapat lebih siap dan berani menyampaikan pendapat secara lebih berarti di dalam kegiatan review kebijakan dengan pemerintah daerah.

Disamping itu untuk menggali masalah dan potensi yang ditemukan di dalam lingkungan mereka dalam skala mikro maka perlu dilakukan penguatan kapasitas masyarakat. Penguatan ini perlu dilakukan agar masyarakat lokal juga dapat belajar untuk menjembatani hasil pemetaan swadaya dengan rencana yang telah disusun dari atas (*top down*) di dalam kegiatan "Review Kebijakan".

Sayangnya dari hasil pengamatan di dalam pelaksanaan PLP-BK di Pringapus ditemukan bahwa salah satu kendala pelaksanaan review kebijakan ini justru muncul dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) itu sendiri. Peserta yang ditunjuk untuk mengikuti proses review kebijakan bukan orang yang berkompeten atau memiliki otoritas untuk mengambil keputusan dan bahkan peserta yang mengikuti proses PLP-BK sering berganti-ganti orang sehingga harus dijelaskan berulang-ulang tentang kegiatan PLP-BK karena peserta yang baru tidak mengikuti proses sebelumnya. Persoalan internal di dalam SKPD ini sangat mengganggu proses review kebijakan di dalam kegiatan PLP-BK. Hal ini telah menyebabkan keputusan yang diambil di dalam kegiatan review kebijakan menjadi tidak efektif.

### Konflik Menentukan Kawasan Prioritas

Salah satu persoalan lain yang paling sensitif di dalam kegiatan PLP-BK adalah persoalan penetapan Kawasan Prioritas. Penetapan Kawasan Prioritas ini merupakan salah satu tahapan yang harus dilakukan di dalam program PLP-BK. Bagi masyarakat, hasil nyata yang diharapkan dari PLP-BK adalah terletak pada dimana Kawasan Prioritas ini akan ditetapkan. Karena dana yang disiapkan program PLP-BK sebesar Rp. 600 juta (BLM 3 dan 4) akan digunakan untuk membiayai pembangunan fisik di kawasan prioritas ini. Hal ini menjadi sumber konflik di tengah masyarakat. Masyarakat masih sulit mempercayai bahwa disamping dana yang bersumber dari program PLP-BK akan ada dukungan dana dari pihak lain yang akan diupayakan melalui tahapan setelah perencanaan selesai yaitu tahapan pemasaran sosial (*channeling program*).

Pembelajaran yang dapat dipetik dari pengalaman di Pringapus adalah karena ini masih menjadi Pilot Projek Nasional yang masih bersifat *try and error*, maka kriteria atau mekanisme menentukan Kawasan Prioritas belum diuraikan secara jelas di dalam Pedoman Pelaksanaan PLP-BK. Hal ini mempersulit penetapan kawasan prioritas di lapangan. Disamping itu bila kriteria penentuan kawasan prioritas yang sudah disesuaikan dengan kriteria yang disusun dan disepakati bersama oleh warga pun di dalam praktek masih sering terjadi perdebatan dikalangan manajemen program PLP-BK dengan perhatian (*concerns*) berbeda dengan masyarakat.

Hal lain yang sering menjadi pemicu ketidakpastian di masyarakat adalah tentang kelayakan suatu proyek. Meskipun sesuatu masalah telah menjadi prioritas masyarakat akan tetapi bila suatu usulan dinilai tidak realistis maka dia tidak layak untuk diusulkan dengan pertimbangan bahwa dana yang dimiliki tidak akan memungkinkan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Akan tetapi sebaliknya bila kebutuhan mendesak masyarakat ditetapkan adalah masalah sampah terutama pengadaan tempat pembuangan sementara (TPS) meskipun sudah dinilai layak namun karena Pemda setempat pernah menjanjikan akan mengatasi hal tersebut maka diharapkan PLP-BK tidak lagi memilih hal itu untuk menjadi prioritas kegiatannya karena kemungkinan akan didanai oleh pemerintah setempat.

### KESIMPULAN

Dari temuan studi dan pembahasan yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa pendekatan partisipasi di dalam pelaksanaan PLP-BK di wilayah studi telah memberikan wewenang yang

cukup besar untuk menentukan arah kebijakan dan strategi pengembangan lingkungan mereka akan tetapi semua itu harus berada dalam koridor kaidah-kaidah penataan ruang. Adapun beberapa kendala dan tantangan yang penting ditemukan di dalam praktek diantaranya: Pertama, belum adanya pemahaman yang sama dari para aktor pelaku tentang ruang lingkup permasalahan yang ingin diselesaikan apakah skala kota/kawasan atau skala lingkungan. Kedua, pendekatan perencanaan partisipatif yang melibatkan banyak pihak maka munculnya konflik menjadi suatu hal yang tidak dapat dielakkan. Ketiga, dengan demikian kompetensi seorang Tenaga Ahli Perencana Partisipatif (TAPP) tidak cukup hanya menguasai bidang perencanaan Tata Ruang akan tetapi harus juga menguasai aspek-aspek metode dan teknik partisipatif di dalam proses penyusunan rencana. Meskipun demikian penelitian ini menilai ada dua hal yang menarik dari penerapan pendekatan partisipatif: Pertama, produk rencana yang dihasilkan (di dalam studi kasus ini) memiliki kualitas yang jauh lebih baik dibandingkan dengan produk dari pendekatan konvensional. Kedua masyarakat ternyata mampu dan dapat berperan di dalam penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL).

#### Ucapan Terima Kasih

Pada artikel ini ijin kami mengucapkan banyak terima kasih kepada adik-adik mahasiswa: Yohanes Herry, Felix Gamaliel dan Ervina Anggriani yang telah mempertajam penelitian ini dengan data dan informasi-informasi lapangan yang lebih akurat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abbott, J. (1996). *Sharing the city: community participation in urban management* (1st ed.). London: Earthscan Publication Ltd.
- Abers, R. N. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Altrichter, H., Kemmis, S., McTaggart, R., & Zuber-Skerritt, O. (2002). The concept of action research. *The Learning Organization*, 9(3/4), 125.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Burkholder, S. H., Chupp, M., & Star, P. (2003). *Principles of neighborhood planning for community development*. Cleveland: Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs.
- Conyers, D. (1984). *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar* (Susetianwan, Trans.). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Conyers, D., & Hills, P. (1984). *An introduction to development planning in the Third World*. New York: John Wiley & Sons Ltd.
- Creswell, J. W. (1998). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. California: Sage Publications.
- Day, C., & Parnell, R. (2003). *Consensus Design: Socially inclusive process*. Oxford: Architectural Press.
- Ernawi, I. S. (2010). *Morphology – Transformasi dalam Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan*. Paper presented at the Seminar Nasional “Morfologi – Transformasi Dalam Ruang Perkotaan Yang Berkelanjutan”.
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave Macmillan.
- James, R., III, JD, PhD. (2009). Community Development and Neighborhood Planning. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 75(3), 376.
- Jones, B. (1990). *Neighborhood Planning: a guide for citizens and planners* Chicago: Planner Press: American Planning Association.
- Mumford, L. (1954). The neighborhood and the neighborhood unit. *Town planning review*, 25(1), 256-269.
- Panudju, B. (1999). *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Jakarta: Yayasan Adikarya Ikapi & The Ford Foundation.
- Rohe, W. M. (2009). From Local to Global: One Hundred Years of Neighborhood Planning. [Article]. *Journal of the American Planning Association*, 75(2), 209-230.
- Sirianni, C. (2007). Neighborhood Planning as Collaborative Democratic Design. [Article]. *Journal of the American Planning Association*, 73(4), 373-387.
- Soekamto, S. (1982). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soerjodibroto, G. (2007). *Upaya menuju tata ruang yang efektif: masalah dan tantangan*

Paper presented at the Seminar Tata Ruang UNDIP Semarang.

Soetomo. (2006). *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Wheeler, S. M. (2004). *Planning for Sustainabili-*

*ty: Creating livable, equitable, and ecological communities*. New York: Routledge.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (Fourth Edition ed. Vol. 5). Washington DC: Sage