



Keputusan Siapa? Partisipasi Komunal pada Pelaksanaan Program Sanimas di Kelurahan Kadipiro, Kota Surakarta

Isti Andini¹

[Diterima: 9 Oktober 2012; disetujui dalam bentuk akhir: 20 Mei 2014]

Abstrak. *Sanimas adalah program yang diselenggarakan oleh Departemen Pekerjaan Umum sebagai respon terhadap masalah sanitasi di permukiman padat perkotaan. Dengan menggunakan pendekatan partisipatif, warga menjadi inisiator utama dalam penyusunan rencana tindak, pembangunan fisik, pengelolaan dan pengembangan sistem sanitasi yang lebih ramah lingkungan. Namun, konsep partisipasi komunitas sering dipahami hanya sebagai kehadiran dalam pertemuan atau sosialisasi, atau hanya kehadiran perwakilan masyarakat dalam proses pelaksanaan program. Padahal, partisipasi komunal harus dipandang sebagai keputusan komunal, baik dari asal-usul inisiatif, sumber daya atau kontrol dalam proses dan pemanfaatan. Artikel ini mencoba mengenali tingkat partisipasi dalam pelaksanaan Sanimas di Kadipiro, Surakarta sebagai partisipasi komunal, tidak semata-mata partisipasi individu dalam sebuah komunitas. Partisipasi komunal menjamin keberlanjutan yang lebih baik dalam pengembangan infrastruktur permukiman karena perubahan perspektif telah diinternalisasi sebagai bagian dari nilai serta norma dalam komunitas.*

Kata kunci. *Sanimas, partisipasi komunal, pengambilan keputusan*

[Received: October 9, 2012; accepted in final version: May 20, 2014]

Abstract. *Sanimas is a program organized by the Department of Public Works as a response to the problem of sanitation in dense urban settlements. Using a participatory approach, people become a major initiator in the preparation of action plans, physical development, management and development of sanitation systems are more environmentally friendly. However, the concept of community participation is often understood as attendance at a meeting or socialization, or just the presence of community representatives in the process of implementing the program. In fact, communal participation should be viewed as a communal decision, both from the origin of the initiative, resources, or control in the process and utilization. This article attempts to identify the level of participation in the implementation of Sanimas in Kadipiro, Surakarta as a communal participation, not merely the individual's participation in a community. Communal participation ensures better sustainability in the infrastructure development of the settlement, in which perspective changes have been internalized as part of the values and norms in the community.*

Keywords. *Sanimas, communal participation, decision making*

¹ Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Sebelas Maret Surakarta, istiandini@uns.ac.id

Pendahuluan

Seiring perkembangan paradigma pembangunan dari *top-down* ke *bottom-up*, partisipasi menjadi salah satu teknik paling penting untuk diimplementasikan dalam perencanaan dan pembangunan perkotaan. Kesadaran penduduk perkotaan mengenai hak sebagai warga kota sedikit banyak telah mendorong “kegagalan” model pembangunan *top-down* yang meletakkan komunitas sebagai semata-mata penerima pembangunan (Fraser et al, 2005). Di samping kepedulian komunitas atas hasil pembangunan dengan paradigma *top-down*, perbedaan kebutuhan setiap komunitas juga menjadi salah satu pencetus berkembangnya kebutuhan atas pembangunan partisipatif.

Pada perkembangannya di Indonesia, Undang-Undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatur hak masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan dan implementasi pembangunan. Asas penataan ruang di Indonesia yaitu keterbukaan, persamaan dan keadilan memberikan ruang bagi komunitas-komunitas dalam masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dan pembangunan yang adil sesuai dengan kebutuhannya. Secara eksplisit disebutkan bahwa masyarakat berhak untuk mengetahui rencana tata ruang dan berperan serta dalam proses penyusunan, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang. Namun, akibat dari paradigma *top-down* yang dilaksanakan selama beberapa dekade yang lalu, pemerintah sebagai penyedia layanan publik memiliki anggapan bahwa masyarakat cenderung apatis, sehingga proses partisipatif hanya akan membuang-buang waktu (Setiawan, 2005). Sebagai dampak jangka panjang dari pendekatan yang tidak partisipatif, kemauan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan sarana publik menurun sehingga harus dibiasakan lagi melalui mekanisme program-program pemerintah. Salah satunya adalah dengan Program Sanimas.

Kondisi sanitasi permukiman merupakan salah satu masalah perkotaan yang terjadi di banyak kota-kota besar di Indonesia. Buruknya kondisi sanitasi, terutama pada permukiman padat dan kumuh di perkotaan, seringkali dipicu oleh ketidakmampuan penduduk secara ekonomi untuk menyediakan sistem sanitasi yang layak. Program Sanimas diluncurkan pada tahun 2005 yang merupakan kerjasama antara Pemerintah Daerah kabupaten/kota dengan Kementerian Pekerjaan Umum. Di Kota Surakarta, Sanimas diimplementasikan antar lain di Kelurahan Kadipiro, Serengan dan Sangkrah dengan sasaran pemukiman dengan kepadatan tinggi. Hingga saat ini, manfaat dari program Sanimas terus dirasakan, bahkan memiliki dampak ekonomi yang substansial (Gunawan, 2006).

Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan tingkat partisipasi komunal di Kelurahan Kadipiro sebagai pelaku aktif pembangunan pada program pengadaan sarana sanitasi permukiman. Partisipasi komunal pada tulisan ini dibatasi pada keterlibatan dan pengaruh komunitas penerima program dalam pengambilan keputusan-keputusan dalam proses program. Keterlibatan dan pengaruh komunitas penting untuk dipahami sebagai bentuk penerimaan program dan jaminan atas keberlanjutan hasil program. Berdasarkan hasil wawancara terhadap pelaku program di Kelurahan Kadipiro, ditemukan bahwa pada mayoritas keputusan yang menentukan karakteristik hasil program, terdapat beberapa anggota komunitas yang secara aktif terlibat dan berpengaruh. Namun, setelah ditelusuri lebih lanjut, keterlibatan tersebut lebih dekat pada partisipasi individu di dalam komunitas, bukan partisipasi komunal dari komunitas sebagai satu entitas.

Konsep Komunitas dan Partisipasi Komunal

Komunitas mengacu pada hal yang menjelaskan interaksi dan perilaku manusia yang didasarkan pada keinginan, harapan, nilai-nilai dan pemahaman bersama pada masing-masing anggotanya (Bartle, 2007). Komunitas dibentuk dari keterikatan sehingga tidak dapat dibatasi pada lokasinya saja. Anggota komunitas bisa saja tersebar namun memiliki interaksi dengan intensitas yang sama dengan mereka yang bertemu setiap hari. Namun interaksi saja tidak cukup. Interaksi dalam komunitas didasari oleh kesamaan nilai-nilai yang dianut, kesadaran saling membutuhkan namun tidak terjadi dalam konsep tukar menukar ekonomis. Perasaan akan kesamaan nasib dan tujuan merupakan perasaan yang kuat membentuk solidaritas dan menjadi dasar bagi tindak bersama yang dilakukan komunitas (Falk dan Kirkpatrick, 2003).

Seiring dengan pergeseran tanggung jawab atas pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan wilayah dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal dan komunitas karena perkembangan pendekatan lokalitas dan pemberdayaan (McGuire et al, 1994), urgensi kapasitas komunitas sebagai modal pembangunan menguat. Pada fenomena pembangunan perkotaan, komunitas pada satu area dapat secara signifikan berbeda dengan komunitas yang ada pada area kota yang lain. Secara formal, komunitas yang berperan sebagai *stakeholder* pembangunan adalah administratur pembangunan, yaitu kelurahan (sebagai satu entitas), pengurus RT/RW, Karang Taruna, dan PKK. Namun, pada area perkotaan, warga kota telah tumbuh dan memiliki keterhubungan yang tinggi, terutama bila diikat oleh kepentingan yang sama. Komunitas nonformal ini antara lain berbentuk komunitas pekerja, komunitas hobi, komunitas tetangga maupun komunitas sebaya (Santoso, 2006).

Program didefinisikan sebagai serangkaian proyek atau kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan publik, didefinisikan dengan jelas tujuan, kerangka kebijakan, tenggat waktu dan biaya yang dibutuhkan (Friedmann, 1987). Program sosial hadir dalam berbagai bentuk terkait dengan permasalahan multidimensi yang terjadi di masyarakat untuk dapat memuaskan keinginan dan kebutuhan anggota komunitas. Karena lokalitasnya, program sosial yang berhasil pada satu komunitas belum tentu berhasil pada komunitas lainnya. Penerimaan komunitas terhadap program yang disusun pemerintah terkait erat dengan karakteristik komunitas (Andini, 2009). Dalam perspektif program pembangunan, elemen dalam komunitas yang dapat digunakan sebagai bahan peran serta komunitas dikenal dengan konsep kapasitas komunitas. Kapasitas komunitas saat ini merupakan konsep yang penting dalam upaya-upaya penanggulangan masalah pembangunan yang berbasis komunitas (Sahdan, 2005).

Kapasitas komunitas yang baik dalam suatu komunitas target merupakan dasar yang dapat diandalkan bagi keberhasilan program. Beberapa tulisan mengenali bentuk kapasitas komunitas dalam aspek yang berbeda. Chaskin et al (2001) mengidentifikasi empat hal, yaitu (1) *sense of community*, (2) *commitment*, (3) *ability to solve problem*, dan (4) *access to resources*. Sementara itu, Bush et al (2002) membagi kapasitas komunitas dalam empat dimensi, yaitu (1) jaringan kerjasama, (2) transfer pengetahuan, (3) kemampuan memecahkan masalah, dan (4) infrastruktur dalam komunitas. Terkait dengan program sosial pemerintah, Andini (2009) melihat bahwa kapasitas komunitas yang pertama kali berkembang adalah hubungan internal komunitas, yang kemudian mendasari hubungan eksternal yang terbentuk. Kapasitas internal memastikan komunitas melakukan hubungan eksternal sebagai satu entitas, dan selanjutnya hubungan eksternal akan membuka jalan pada sumber daya yang lebih luas. Kedua hal ini kemudian membangun keberlanjutan kapasitas komunitas di masa datang. Kapasitas internal adalah bentuk yang pertama kali digunakan dalam implementasi program sosial yang selanjutnya dijabarkan dalam bentuk operasionalnya seperti ada Tabel 1.

Tabel 1. Bentuk Kapasitas Komunitas pada Dimensi Hubungan Internal

Keterkaitan	Hubungan Horizontal	Hubungan Vertikal
<ul style="list-style-type: none"> • Penggunaan barang bersama dan nilai-nilai komunitas • Keterlibatan dalam kegiatan komunitas • Pemenuhan kebutuhan oleh keanggotaan organisasi • Inklusi jaringan organisasi komunitas 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengetahuan kepemilikan sumberdaya dalam komunitas • Keterampilan yang berasal dari kegiatan komunitas • Keberadaan modal sosial dalam komunitas • Pengaturan alokasi sumberdaya • Keberadaan organisasi koordinasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kepemimpinan yang responsif, aksesibel dan inklusif • Mekanisme pengambilan keputusan publik • Pengaruh agen sosial dalam pengambilan keputusan publik • Cara kerja dalam pemecahan masalah dan respon intervensi dari luar

Sumber: Andini, 2009

Partisipasi merupakan kata lain dari peran serta yang diartikan sebagai keterlibatan, keikutsertaan dan/atau kebersamaan warga masyarakat dalam suatu kegiatan tertentu (KBBI, 2007). Keterlibatan ini dapat dilakukan baik langsung maupun tidak langsung dengan berbagai bentuk keterlibatan. Partisipasi lebih merupakan proses, bukan produk, yang berkaitan dengan kehidupan sehari-hari masyarakat (Schubeler, 1996). Walaupun demikian, dapat diidentifikasi beberapa bentuk partisipasi antara lain uang, barang, tenaga, dan pikiran/keahlian.

Dalam konteks pembangunan, terdapat tiga ruang pembangunan yang dapat menjadi wadah partisipasi, yaitu: (1) proses pembentukan keputusan, penetapan tujuan, dan pengalokasian sumberdaya, (2) pelaksanaan program, dan (3) pemanfaatan hasil-hasil program. Sementara itu, dalam bentuk yang lebih spesifik, Hamdi dan Goethert (1997) menilai bahwa tingkat partisipasi dalam program dapat dilihat pada lima tahapan, yaitu (1) inisiatif, (2) penyusunan rencana, (3) penyusunan rancangan program, (4) pelaksanaan program, dan (5) pemeliharaan hasil program.

Dalam keseluruhan siklus proses pelaksanaan program, Setiawan (2005) menilai bahwa ada lima hal yang membentuk tingkat partisipasi, yaitu (1) asal inisiatif, (2) pengaruh dalam penentuan tujuan, (3) kepemilikan sumberdaya, (4) kontrol komunitas dalam proses pelaksanaan, dan (5) pemanfaatan hasil program. Dalam kaitannya dengan konsep komunitas, partisipasi komunal berarti adanya peran serta komunitas sebagai satu kesatuan utuh. Kelima hal yang membentuk tingkat partisipasi menurut Setiawan (2005), bersama dengan bentuk kapasitas komunitas menurut Andini (2009) dapat diaplikasikan untuk mengenali bentuk partisipasi komunal dalam pengambilan keputusan seperti dapat dilihat pada Tabel 2.

Partisipasi komunitas dalam tulisan ini disintesis dari pengaruh mereka dalam pengambilan keputusan implementasi program yang terjadi pada berbagai tahapan implementasi program. Untuk itu, pemahaman terhadap proses implementasi program yang menyeluruh merupakan informasi penting dalam penelitian ini.

Tabel 2. Bentuk Partisipasi Komunal dalam Pengambilan Keputusan Program

Tahap Program	Bentuk Partisipasi Komunal	Bentuk dan Proses Pengambilan Keputusan
Pengembangan inisiatif	<ul style="list-style-type: none"> • Inisiatif dibangun atas pengetahuan kepemilikan sumberdaya dalam komunitas • Inisiatif berasal dari ide pemenuhan kebutuhan melalui organisasi dalam komunitas • Bila inisiatif dari luar, komunitas merespon dengan prosedur respon yang jelas 	<ul style="list-style-type: none"> • Inisiatif disepakati karena komunitas memiliki masalah dan sumberdaya pemecahannya • Inisiatif disepakati dengan persetujuan bersama melalui proses tertentu dalam komunitas
Penyusunan rencana	<ul style="list-style-type: none"> • Rencana program disusun berdasarkan keberadaan modal sosial (saling percaya dan kerjasama) • Rencana program memperlihatkan mekanisme kepemimpinan yang terbuka dan aksesibel • Penyusunan rencana dilakukan dengan keterlibatan aktif anggota komunitas • Terdapat organisasi koordinasi antar agen perubahan dalam program 	<ul style="list-style-type: none"> • Rencana diputuskan oleh pemimpin yang berwenang secara terbuka dan sesuai dengan tujuan komunitas • Rencana diputuskan melalui kesepakatan komunitas atas dasar nilai bersama
Penyusunan rancangan program	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan rancangan program dilakukan dengan keterlibatan aktif anggota komunitas • Rancangan program menentukan alokasi sumberdaya komunitas • Rancangan program didasarkan pada keterampilan yang bersumber pada aktivitas harian komunitas 	<ul style="list-style-type: none"> • Detail program disepakati berdasarkan informasi proses harian komunitas yang utuh • Detail program disepakati melalui proses yang memastikan keterlibatan anggota komunitas
Pelaksanaan program	<ul style="list-style-type: none"> • Implementasi mengalokasikan sumberdaya komunitas sebagai sumberdaya primer • Kepemimpinan komunitas memastikan pelaksanaan program terkendali • Implementasi menggunakan barang bersama dan nilai-nilai komunitas 	<ul style="list-style-type: none"> • Keputusan implementasi sesuai dengan rencana yang disepakati komunitas • Penggunaan sumber daya komunitas disepakati seluruh komunitas
Pemeliharaan hasil program	<ul style="list-style-type: none"> • Komunitas membangun aturan alokasi hasil sebagai bagian dari mekanisme harian komunitas 	<ul style="list-style-type: none"> • Kesepakatan alokasi berdasarkan persetujuan anggota komunitas • Kesepakatan alokasi didasarkan pada nilai dan tujuan komunitas

Sumber: Andini, 2009

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian studi kasus yang membatasi pembahasan pada proses pelaksanaan program Sanimas di Kelurahan Kadipiro. Temuan yang dihasilkan dari penelitian ini bukan merupakan generalisasi atas pelaksanaan Sanimas di seluruh lokasi program. Kesimpulan yang disintesa dalam penelitian ini hanya akan didasarkan pada temuan studi pada penelitian ini. Kondisi partisipasi yang diidentifikasi dalam tulisan ini hanya akan diidentifikasi

dalam lima variabel yang diidentifikasi pada bagian studi pustaka di atas. Kondisi lain yang berpengaruh pada perilaku partisipasi, misalnya kondisi sosial-ekonomi dan tingkat pendidikan individu dalam komunitas, tidak dipertimbangkan sebagai variasi komunitas. Komunitas akan dipandang sebagai satu entitas utuh dengan karakteristik yang spesifik. Data yang dikumpulkan pada penelitian ini utamanya berasal dari informan kunci yang akan divalidasi dengan triangulasi antar informan kunci. Satu-satunya data sekunder yang dibutuhkan adalah dokumen normatif program yang akan menyediakan panduan bagi penelusuran proses pelaksanaan program.

Program pada tulisan ini mengacu pada program Sanimas yang dilaksanakan di Kelurahan Kadipiro, Surakarta pada tahun 2005 dengan kegiatan utama pembangunan IPAL Komunal. Sementara komunitas pada tulisan ini mengacu pada anggota kelompok penerima manfaat (*beneficiaries*) pada program tersebut. Komunitas ini merupakan warga RT 01 RW 24 Kelurahan Kadipiro. Tulisan ini merupakan temuan awal dari penelitian berjudul *Tingkat Partisipasi Komunal pada Program Sanimas di Kelurahan Kadipiro*, dibiayai dengan dana DIPA BLU Universitas Sebelas Maret TA 2012.

Sanimas: Karakteristik Normatif dan Proses Pelaksanaan

Brikke dan Bredero (2003) mendefinisikan sanitasi sebagai suatu usaha pengendalian terhadap seluruh faktor-faktor fisik, kimia, dan biologi dalam lingkungan hidup manusia, yang menimbulkan suatu kerusakan atau terganggunya perkembangan dan kesehatan baik fisik, mental maupun sosial serta kelangsungan kehidupan manusia. Sarana Sanitasi Umum adalah fasilitas Penyehatan Lingkungan Pemukiman (PLP) yang dapat berupa MCK, jamban Jamak, jamban sekolah termasuk bangunan atas dan bangunan bawah. Sementara itu, pekerjaan sanitasi meliputi pembangunan fasilitas; penyediaan air minum, penanganan ke-PLP-an (seperti: drainase, air limbah dan persampahan) dan perumahan yang sehat (Surotinojo, 2009)

Sanimas merupakan solusi penyediaan sarana sanitasi dengan paradigma partisipatif. Fokus kegiatan Sanimas adalah penanganan air limbah rumah tangga khususnya tinja manusia, namun tidak tertutup juga untuk menangani limbah cair industri rumah tangga yang dapat terurai secara alamiah seperti industri tahu, tempe dan sejenisnya. Melalui pelaksanaan Sanimas ini, masyarakat memilih sendiri prasarana dan sarana air limbah permukiman yang sesuai, ikut aktif menyusun rencana aksi, membentuk kelompok dan melakukan pembangunan fisik termasuk mengelola kegiatan operasi dan pemeliharaannya, bahkan bila perlu mengembangkannya. Program Sanimas berusaha untuk berperan dalam menyediakan sarana sanitasi dalam penanganan air limbah permukiman bagi masyarakat berpenghasilan rendah di lingkungan padat penduduk, kumuh, dan rawan sanitasi dengan pendekatan yang tanggap kebutuhan (berbasis masyarakat) yang berkelanjutan (Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, 2003).

Sanimas merupakan salah satu program pembangunan prasarana air limbah yang menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat melalui (Surotinojo, 2009) :

1. Keberpilihan pada warga yang berpenghasilan rendah, dimana orientasi kegiatan baik dalam proses maupun pemanfaatan hasil ditujukan kepada penduduk miskin yang bermukim di permukiman padat perkotaan berdasarkan kebutuhan.
2. Otonomi dan desentralisasi, dimana masyarakat memperoleh kepercayaan dan kesempatan yang luas dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemanfaatan dan pengelolaan hasilnya.
3. Mendorong prakarsa lokal dengan iklim keterbukaan, dimana masyarakat menyampaikan permasalahan dan merumuskan kebutuhannya secara demokratis dan transparan.

4. Partisipatif, dimana masyarakat terlibat secara aktif dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemanfaatan dan pengelolaan.
5. Keswadayaan, dimana kemampuan masyarakat menjadi faktor pendorong utama dalam keberhasilan kegiatan, baik proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, maupun pemanfaatan hasil kegiatan.

Pada proses implementasinya, program Sanimas terdiri dari lima tahapan penting, yaitu (1) sosialisasi program, (2) pembentukan kelompok swadaya masyarakat, (3) penyusunan rencana kerja, (4) pembangunan IPAL Komunal, dan (5) penggunaan dan pemeliharaan IPAL. Kelima tahapan ini hanyalah tahapan yang memungkinkan terjadinya partisipasi penerima bantuan, namun sebenarnya ada satu tahapan di awal program yaitu pembentukan inisiatif. Inisiatif program tidak muncul dari masyarakat calon penerima di Kelurahan Kadipiro. Kadipiro ditetapkan sebagai pilot-project program ini oleh DPU Kota Surakarta setelah mempertimbangkan kesesuaian karakteristik permukiman (fisik, sosial dan ekonomi) dengan sasaran program yang ditentukan pada dokumen normatif.

Tabel 3. Kesesuaian Sasaran Program Sanimas di Kelurahan Kadipiro

Kriteria Penerima Bantuan Sanimas	Komponen	Hasil Kesesuaian
Lingkungan Kumuh	Prasarana sarana utilitas kurang memadai	Kondisi prasarana jaringan jalan rusak dirasakan oleh 76% responden, 64% rumah belum memiliki jaringan drainase dan 61% rumah belum memiliki jaringan air bersih.
	Kondisi hunian yang tidak layak	Kondisi hunian di lokasi program Sanimas termasuk dalam kondisi rumah tidak layak huni, hal ini dapat terlihat dari status rumah sebelum program 79% masih ilegal atau belum bersertifikat, kondisi rumah yang tidak layak karena 45% rumah masih lantai tanah dan 42% bangunan rumah non permanen dan belum ada jamban pribadi (MCK)
	Mata pencaharian sektor informal	Berdasarkan tabel analisis keadaan masyarakat, jenis pekerjaan secara keseluruhan disektor informal yaitu 30% buruh, 42% wiraswasta dan 27% lain-lain.
Mayoritas masyarakat berpenghasilan rendah	Tingkat Pendapatan	100 % responden sampel mempunyai pendapatan dibawah Rp. 1 juta setiap bulan. Sehingga masyarakat penerima bantuan Sanimas merupakan secara keseluruhan merupakan masyarakat berpenghasilan rendah Klasifikasi III. Hal tersebut sesuai dengan Permenpera No 5 tahun 2007
Adanya Permasalahan Sanitasi	Sanitasi	42% masyarakat penerima bantuan Sanimas belum memiliki jamban pribadi dan terdapat MCK umum yang mempunyai kondisi yang kurang memadai.

Sumber: Prabawati, 2011

Program Sanimas di Kelurahan Kadipiro merupakan program Sanimas pertama di Surakarta dan program Sanimas tersebut menjadi percontohan di daerah Surakarta dan sekitarnya. Dalam pelaksanaannya program Sanimas yang berinduk pada kebijakan pusat (Kementerian Perumahan Rakyat) tersebut melibatkan pemerintah pusat, Pemerintah Kota Surakarta yaitu Dinas Pekerjaan Umum Cipta karya sebagai *leader sector*, lembaga swadaya masyarakat Jerman (LSM) yaitu BORDA dan partisipasi masyarakat. Kelurahan Kadipiro mendapatkan dua kali program Sanimas dengan sistem yang berbeda di lokasi yang berbeda. Pada tahun 2005, program Sanimas dilaksanakan dengan sistem Sanimas IPAL Komunal yang berlokasi di

RT 01 RW 24, namun digunakan oleh dua RT, yaitu RT 01 dan RT 02 RW 24. Pembangunan IPAL Komunal ini mengambil ruang seluas 116 m² pada jalan lingkungan di RT 01 RW 24. IPAL komunal memiliki kapasitas pelayanan untuk 125 KK.

Proses Pengambilan Keputusan dalam Implementasi Program Sanimas

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, pada implementasi program Sanimas di Kelurahan Kadipiro, terdapat 5 tahapan yang memungkinkan terjadinya berbagai bentuk partisipasi. Identifikasi awal mengenai partisipasi didasarkan pada tingkatan partisipasi terendah, yaitu *informing*. *Informing* dikenali dalam bentuk kehadiran anggota penerima bantuan dalam pertemuan pada setiap tahapan. Berdasarkan catatan pelaksanaan program yang dimiliki oleh KSM Tunas Mandiri, tingkat kehadiran bervariasi antara 55 % hingga 100 %.

Tabel 4. Persentase Kehadiran Penerima dalam Kegiatan Program Sanimas

Kegiatan Program	Persentase
1. Keterlibatan masyarakat dalam peserta sosialisasi program	100%
2. Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan kelompok swadaya masyarakat (KSM) melalui musyawarah.	91%
3. Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan rencana kerja masyarakat (RKM) di koordinatori oleh KSM.	91%
4. Keterlibatan masyarakat dalam pendanaan program Sanimas	55%
5. Keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan dan pemeliharaan Sanimas	85%

Sumber: RKM Sanimas Kel Kadipiro, 2005

Walaupun tidak selalu berhubungan searah, tingkat keterlibatan pada tingkat *informing* seringkali menggambarkan tingkat penerimaan komunitas terhadap program. Pada proses selanjutnya, penerimaan komunitas terhadap program dapat mempengaruhi tingkat partisipasi komunalnya mengingat salah satu dasar dari partisipasi adalah kesesuaian program dengan nilai-nilai dalam komunitas. Hal ini terlihat dalam proses pengambilan keputusan yang terkait dengan pelaksanaan program dan bentuk keputusan yang sejalan dengan tujuan dan nilai komunitas. Dalam proses pelaksanaannya, beberapa keputusan penting harus diambil untuk memastikan program dapat dilaksanakan sesuai dengan target dan proses seperti pada dokumen normatif program. Keputusan-keputusan tersebut pada setiap tahapan program dapat dilihat pada Tabel di bawah ini. Pada tahap pelaksanaan program, tidak ada keputusan yang secara signifikan berbeda dengan rancangan program, sehingga dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pembangunan IPAL komunal sesuai dengan rancangan program yang telah disepakati.

Tabel 5. Keputusan Penting pada Proses Program Sanimas

Tahap Program	Keputusan Penting
Pengembangan inisiatif	Keputusan menerima inisiatif program Sanimas dari Pemerintah Kota
Penyusunan rencana	Keputusan memiliki bentuk program Keputusan membentuk organisasi pelaksana (KSM) Keputusan membatasi target penerima program
Penyusunan rancangan program	Keputusan menggunakan sumberdaya komunitas
Pelaksanaan program	-dilaksanakan sesuai dengan rancangan program-
Pemeliharaan hasil program	Keputusan pembagian tugas pemeliharaan

Sumber: Wawancara dengan Ketua KSM, 2012

Pada tahap pengembangan inisiatif, dilakukan sosialisasi dari Pemerintah Kota tentang karakteristik program Sanimas, meliputi latar belakang, tujuan, lingkup dan prosedur. Kehadiran anggota komunitas dalam kegiatan sosialisasi ini mencapai 100 % atau sebanyak 100 KK. Hal ini menunjukkan antusiasme komunitas terhadap program pembangunan yang diinisiasi pemerintah. Keputusan penting yang diambil komunitas pada tahap ini adalah keputusan untuk menerima atau menolak program tersebut. Keputusan untuk menerima program diambil beberapa waktu setelah sosialisasi. Keputusan ini dapat diambil setelah mendapatkan persetujuan dari seluruh warga yang hadir. Ketua RT sebagai pemimpin komunitas memberikan waktu bagi warga untuk menyatakan ketidaksetujuannya namun tidak ada keberatan yang berarti.

Pada tahap penyusunan rencana, diputuskan mengenai bentuk program secara fisik, anggota kelompok swadaya masyarakat yang menjadi koordinator dan wakil warga dalam program, serta penerima manfaat dari program. Ketiga hal tersebut diputuskan dalam satu musyawarah yang dihadiri wakil-wakil warga, yaitu ketua RT 01 dan ketua RT 02, serta warga A, warga B, warga C, dan warga D, dan lima warga lainnya. Selain itu, juga hadir konsultan program Sanimas yang ditunjuk oleh Pemerintah Kota. Dengan arahan dari konsultan, dicapai kesepakatan mengenai bentuk fisik, yaitu IPAL komunal yang akan menggunakan jalan lingkungan. IPAL akan berada di bawah tanah sehingga secara kasat mata tidak akan ada perbedaan perkerasan jalan yang digunakan untuk IPAL dan jalan biasa. Keputusan ini diambil atas informasi dari warga A dan Ketua RT 01. Pembentukan swadaya masyarakat yang dilakukan pada musyawarah yang sama akhirnya menyepakati bahwa anggota kelompok swadaya masyarakat haruslah yang kelompok hadir pada musyawarah itu untuk menunjukkan komitmen yang tinggi pada pelaksanaan program. Hal ini dilemparkan ke forum oleh warga B dan dipertegas oleh warga C. Kesepakatan dicapai dan kemudian dibentuk KSM. Kemudian, konsultan mengingatkan bahwa diperlukan batasan penerima manfaat karena IPAL komunal memiliki batas kapasitas untuk 125 KK. Setelah dihitung, ternyata jumlah KK pada dua RT tersebut hanya 100 KK, oleh karena itu, seluruh KK di RT 01 dan RT 02 dapat menjadi penerima manfaat dari IPAL komunal. Hasil dari musyawarah tersebut kemudian disosialisasikan ke pertemuan warga yang dihadiri oleh seluruh warga. Mengingat hasil musyawarah sudah disepakati oleh pemimpin-pemimpin komunitas, maka tidak ada diskusi yang berarti pada penerimaan keputusan tersebut.

Pada tahapan penyusunan rancangan, prosedur yang sama kembali dilakukan. Musyawarah antara anggota KSM dan pemimpin komunitas didampingi konsultan dilaksanakan terlebih dahulu untuk mendapatkan detail rancangan. Keputusan yang diambil adalah bahwa warga akan membantu dalam bentuk pendanaan (iuran) bagi yang merasa mampu dan tidak keberatan, dalam bentuk tenaga (kerja bakti) dengan jadwal yang akan disusun kemudian, dan menyediakan konsumsi untuk pekerja pembangunan sesuai dengan jadwal yang akan disusun. Hal-hal terkait partisipasi warga ini ditawarkan oleh warga B yang merupakan anggota KSM. Dalam pertemuan, warga B cukup mendominasi karena merupakan salah satu warga senior dalam komunitas. Sosialisasi yang dilakukan setelah itu pun tidak mengalami banyak hambatan mengingat seluruh rancangan program telah disusun dengan baik oleh KSM dan konsultan (untuk detail pekerjaan fisik). Tahap pelaksanaan pekerjaan IPAL komunal berjalan sesuai dengan rancangan, perbedaan kecil hanya terjadi pada pertukaran jadwal kerja bakti dan penyediaan konsumsi. Partisipasi komunitas pada pendanaan program bila diitung berdasarkan jumlah KK yang memberikan iuran mencapai 55 %.

Tahapan terakhir dalam pelaksanaan program yaitu penggunaan dan pemeliharaan IPAL komunal juga menghasilkan keputusan penting dalam komunitas yaitu tentang pembagian tugas pemeliharaan. Pada pembagian ini, dilakukan mekanisme musyawarah antara KSM dan

pemimpin-pemimpin komunitas terlebih dahulu baru kemudian mensosialisasikan ke warga. Dalam penyusunan jadwal pemeliharaan, warga B dan C memberikan informasi mengenai kapasitas warga yang kemudian digunakan sebagai dasar pembagian beban. Keputusan yang telah diambil kemudian diterima oleh seluruh anggota komunitas yang hadir dalam acara serahterima IPAL komunal dari pemerintah kota kepada komunitas.

Partisipasi: Sudahkah Komunal?

Berdasarkan proses pengambilan keputusan yang dijabarkan sebelumnya, dapat dilihat bahwa pada dasarnya keputusan penting dalam pelaksanaan program Sanimas di Kelurahan Kadapiro dibuat berdasarkan informasi dari beberapa orang dalam komunitas dan dibuat dalam forum yang tidak sepenuhnya terbuka. Bila merujuk pada bentuk partisipasi komunal seperti pada tabel di atas, partisipasi komunal yang terpenuhi antara lain pada keputusan menerima inisiatif program, keputusan mengalokasikan sumber daya komunitas, dan keputusan pembagian tugas pemeliharaan. Ini menunjukkan bahwa bila dilihat dari sisi kapasitas yang berbentuk sumberdaya (barang, uang, tenaga, keahlian), program Sanimas dapat dikatakan memiliki tingkat partisipasi komunal yang baik. Sumberdaya yang dimiliki oleh anggota komunitas diidentifikasi dengan baik dan digunakan untuk mencapai tujuan program. Tujuan program pun pada akhirnya mampu diinternalisasi sebagai tujuan komunitas (sarana sanitasi yang lebih baik bertujuan pada peningkatan kualitas hidup dalam komunitas).

Pada sisi kapasitas yang berbeda, yaitu prosedur pengambilan keputusan yang melibatkan secara aktif seluruh anggota komunitas, program ini tidak menunjukkan adanya partisipasi komunal. Berdasarkan proses pengambilan keputusan penting, terlihat bahwa ada dua pemimpin komunitas (Ketua RT 01 dan Ketua RT 02) serta beberapa warga (warga A, B dan C) yang menentukan setiap keputusan penting dalam pelaksanaan program Sanimas. Bentuk partisipasi komunal berupa proses yang terbuka dan melibatkan secara aktif seluruh anggota komunitas tidak terlihat di sini. Anggota komunitas di luar KSM dan pemimpin komunitas tidak terlibat dalam diskusi yang menghasilkan keputusan-keputusan penting. Peran mereka (anggota komunitas lain) hanyalah sebagai objek sosialisasi dan objek keputusan. Pemimpin tidak sepenuhnya terbuka dan aksesibel karena telah dengan sengaja menutup ruang diskusi yang lebih luas bagi anggota non-KSM. Disamping itu, anggota KSM juga tidak melakukan konsultasi terlebih dahulu mengenai hal-hal yang akan diputuskan dalam musyawarah terbatas, sehingga pada dasarnya keputusan diambil berdasarkan informasi sekelompok orang dalam komunitas. Pada bentuk ekstrimnya, sangat dimungkinkan bahwa nilai yang diakomodasi dalam proses pengambilan keputusan seperti ini adalah nilai individual anggota tersebut, bukan nilai komunitas.

Dengan melihat hal tersebut, partisipasi dalam pelaksanaan Sanimas tidaklah tepat sepenuhnya untuk dikatakan sebagai partisipasi komunal. Kecenderungan untuk mempersempit makna partisipasi menjadi sekedar kehadiran dalam sosialisasi dan rapat menjadikan ukuran partisipasi lebih mudah untuk dicapai. Padahal, seperti dapat dilihat pada kasus ini, partisipasi komunal tidak tercapai dan tidak dapat dijamin bahwa kepentingan komunitas menjadi dasar utama dalam pengambilan keputusan pada pelaksanaan program Sanimas ini. Perbaikan atas pengawasan proses pengambilan keputusan adalah salah satu cara untuk memperbaiki tingkat partisipasi dan menjadikan pembangunan benar-benar milik komunitas.

Daftar Pustaka

- Alwi, Hasan. (2007) *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Andini, Isti. (2009) *Perkembangan Kapasitas Komunitas sebagai Dampak Implementasi Program Sosial Perdesaan*. Tesis Magister Perencanaan Wilayah dan Kota Institut Teknologi Bandung.
- Bartle, Phil. (2007) What Is Community?. *Community Empowerment Collective*. Diperoleh dari <http://cec.vcn.bc.ca/cmp/whatcom.htm> pada tanggal 12 Januari 2012.
- Brikke, F. dan Bredero M. (2003) *Lingking Technology Choice with Operation and Maintenance in the Context of Community Water Supply and Sanitation. A Reference Document for Planner and Project Staff*. World Health Organization dan IRC Water and Sanitation Centre. Geneva, Switzerland.
- Bush, R., Mutch, A. dan Dower, J. (2002) *Community Capacity Index Manual*. Brisbane: Centre for Primary Health Care, University of Queensland.
- Chaskin, R.J., Brown, P, Venkatesh, S., dan Vidal, A. (2001) *Building Community Capacity*. New York: Aldine De Gruyter.
- Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah. (2003) *Sanitasi Berbasis Masyarakat (SANIMAS) Sebagai Alternatif Solusi Masalah Sanitasi Di Perkampungan Kumuh/Miskin/Padat Perkotaan*. Jakarta: BORDA
- Falk, Ian, John Field dan Sue Kilpatrick. (2003) *Social Capital: An Analytical Tool for Exploring Lifelong Learning and Community Development dalam British Education Research Journal* (29). Carfax Publishing.
- Fraser, Evan DG, dkk. (2005) *Bottom Up and Top Down: Analysis of Participatory Processes for Sustainability Indicator Identification as a Pathway to Community Empowerment and Sustainable Environmental Management. Journal of Environmental Management* (78).
- Friedmann, John. (1987) *Planning in Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press
- Gunawan, Indra. (2006) *Pengetahuan Masyarakat tentang Sanitasi Berbasis Masyarakat*. Tesis MTPWK Universitas Diponegoro.
- Hamdi, Nabeel dan Reinhard Goethert. (1997) *Action Planning for Cities :A Guide to community practice*. John Wiley & Sons, Ltd.
- McGuire, Michael, dkk. (1994) *Building Development Capacity in Nonmetropolitan Communities dalam Public Administration Review* 54. Diperoleh dari <http://www.jstor.org/stable/976427.pdf>. Diakses pada tanggal 10 November 2008
- Prabawati, Dian N. (2011) *Multiplier Effect Penanganan Permukiman terhadap Pemenuhan Kebutuhan Rumah Layak Huni bagi MBR*. Tugas Akhir Prodi Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Sebelas Maret.
- Sahdan, Gregorius. (2005) *Menanggulangi Kemiskinan Desa. Jurnal Ekonomi Rakyat*, 29 November. Diperoleh dari <http://hildanurul.wordpress.com/2011/05/24/peran-pendidikan-dalam-mensejahterakan-masyarakat-pedesaan>.
- Santoso, Jo. (2006) *Menyiasati kota tanpa warga*. Kepustakaan Populer Gramedia
- Schubeler, Peter. (1996) *Participation and Partnership in Urban Infrastructure Management*. The World Bank.
- Setiawan, Bakti. (2005) *Hak Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Dan Implementasi Kebijakan Tata Ruang. Forum Perencanaan Pembangunan* edisi Januari 2005.
- Surotinojo, Ibrahim. (2009) *Evaluasi program Sanimas di Gorontalo*. Tesis MTPWK Universitas Diponegoro.