

PERENCANAAN PARTISIPATIF PADA TINGKAT KELURAHAN SEBAGAI UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN PADA PERMUKIMAN KUMUH PERKOTAAN

Winy Astuti dan Ana Hardiana

Pusat Informasi dan Pembangunan Wilayah PIPW LPPM UNS
Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK) Fakultas Teknik Universitas Negeri Solo
winyast@yahoo.com

Abstrak

Millenium Development Goals (MDGs) Indonesia menetapkan “Penanggulangan Kemiskinan dan Kelaparan” sebagai target pencapaian yang pertama. Kendala utama adalah kurangnya kemampuan untuk keluar dari garis kemiskinan karena biasanya kelembagaan masyarakat di lingkungan tersebut kurang memberi akses bagi penyertaan sosial, pemberdayaan, maupun keamanan. Penelitian ini bertujuan, pertama untuk mencari Konsep Model Pemberdayaan Masyarakat Permukiman Kumuh Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan Perkotaan Yang Berkelanjutan (PMPKB) dan kedua, untuk menerapkan konsep Model PMPKB. Metode yang digunakan adalah Participatory Action Research (PAR) yang menempatkan peneliti dan yang diteliti dalam satu kerangka proses. Model PMPKB diterapkan di 5 kelurahan di kota Surakarta. Hasil di kelurahan Joyosuran menunjukkan bahwa Model PMPKB yang dimulai dari pemetaan masalah partisipatif sampai dengan rencana tindak komunitas serta diakhiri dengan pengintegrasian dengan rolling plan perencanaan pada tingkat kota, bisa menjadi instrumen untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat melalui perencanaan dari bawah (bottom-up planning) yang bisa menjamin dan memastikan terintegrasinya proses bottom-up planning pada level kelurahan (sub kota) di dalam dokumen perencanaan pada level kota

Kata Kunci: Perencanaan Partisipatif; Kelurahan; Kemiskinan; Pemukiman Kumuh; Perkotaan; Model ; Pemberdayaan Masyarakat

Abstract

The Indonesia's Millenium Development Goals (MDGs) has designated “the Eradication of Poverty and Hunger” as the first target of achievement. The main obstacle is the lack of capability to escape from the poverty line because community institutions in the neighborhood do not sufficiently provide access for social inclusion, empowerment, and security. This research aims at, first, finding the Model of Slums Settlement Community Empowerment Concept as an effort for Sustainable Urban Poverty Alleviation (PMPKB), and second, implementing the PMPKB concept model. The method used in this research is Participatory Action Research (PAR) where the researchers and the object of research are put in one process framework. This model was implemented in 5 districts in Surakarta municipality. The implementation of the model at Joyosuran district shows that the PMPKB model which begins with the mapping of participative problems until community action plan and ends with the integration with the rolling plan at the municipality level, can become an instrument to accommodate community aspiration through bottom-up planning that can guarantee and ensure the integration of bottom-up planning at the district level in the planning document at the city level.

Keywords: Participative planning, District, Poverty, Slums Settlement, Urban, Model, Community Empowerment

I. Pendahuluan

Menurut the World Bank (2005), “*poverty is pronounced deprivation in well-being.*” Sedangkan *well being* menyangkut “kapasitas untuk berfungsi di lingkungan sosialnya”. Kemiskinan akan muncul karena adanya kekurangan kapasitas, rendahnya tingkat pendidikan, rendahnya tingkat kesehatan, kurang keamanan (*security*); kurang percaya diri dan kurangnya hak-hak seseorang (hak untuk berbicara dan mengeluarkan pendapat misalnya). Bisa juga diartikan “ketidakmampuan untuk memperoleh standar hidup yang minimal (Mikkelsen 2001). Sementara itu pencapaian MDGs Indonesia menyatakan bahwa tahun 2003 prosentase penduduk miskin adalah 17,4 % dan akan dicapai 7,5% pada tahun 2015¹.

Disamping tingginya angka kemiskinan, Indonesia juga menghadapi masalah tingginya luasan dan sebaran permukiman kumuh. Sebagian penduduk miskin perkotaan tinggal di lingkungan permukiman kumuh yang pada tahun 2009 mencapai sekitar 57.800 ha tersebar di 10.000 lokasi di Indonesia. Permukiman Kumuh sendiri didefinisikan oleh UN habitat sebagai “*a contiguous settlement where the inhabitants are characterized as having inadequate housing and basic services* (UN habitat 2002). Beberapa hal yang seringkali menjadi kendala di dalam pengentasan kemiskinan permukiman kumuh kota adalah kurangnya kemampuan untuk keluar dari garis kemiskinan karena biasanya kelembagaan masyarakat di lingkungan tersebut kurang memberi akses bagi *social inclusion, empowerment* maupun *security*. Kunci dari pengentasan kemiskinan adalah pemberdayaan masyarakat dimana masyarakat

miskin ditempatkan sebagai stakeholder yang terlibat di dalam proses pengambilan keputusan dalam perencanaan pembangunan permukiman perkotaan .

Berkembangnya pendekatan baru dan arah kebijakan perumahan dan permukiman untuk masyarakat berpenghasilan rendah telah menempatkan *housing policy* bergeser dari *structural adjustment programmes to poverty reduction strategies* serta *Addressing poverty alleviation through linking income generation and shelter provision* (UN habitat, 2002). Hal mendasar adalah bahwa masyarakat miskin tidak lagi hanya berperan sebagai penerima bantuan (dana) tetapi keterlibatan mereka sebagai STAKEHOLDER” serta peningkatan kondisi rumah dan instratruktur merupakan peluang kunci untuk peningkatan kondisi kehidupan masyarakat miskin perkotaan. Disamping itu pendekatan baru *Housing Policy* juga mengarah pada *Strengthening local authorities*. Ini berarti diperlukan Rencana Aksi secara lokal (*local level actions*) di dalam kerangka peningkatan situasi dan lingkungan yang kondusif untuk pemenuhan hunian bagi masyarakat miskin kota. Dari situasi tersebut maka perspektif penanggulangan kemiskinan perlu diintegrasikan di dalam pembangunan permukiman perkotaan. Kunci dari hal tersebut adalah diperlukannya metode/tools/model pemberdayaan masyarakat pada tingkat kelurahan dimana masyarakat bisa terintegrasi dan berpartisipasi di dalam pengentasan kemiskinan melalui perencanaan pembangunan permukiman perkotaan sebagai stakeholder. Penelitian ini akan menjawab rumusan masalah: Konsep Model Pemberdayaan Masyarakat Permukiman Kumuh Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan Perkotaan Yang Berkelanjutan (PMPKB) seperti apakah yang akan bisa menjawab permasalahan

¹ Laporan perkembangan Pencapaian MDGs Indonesia, Februari 2004

pengentasan kemiskinan perkotaan yang berkelanjutan?

II. Tinjauan Pustaka

Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa peran adalah sebagai seperangkat tingkat yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Dari sisi sosial, peran setiap orang berbeda dan berasal dari pola pergaulan kehidupannya. Lebih lanjut, Soekanto (1990:269) menyebutkan bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Peranan menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.

Gonzalez (2001) menyebutkan bahwa konsep pembangunan partisipatif dapat diilustrasikan dalam bentuk hubungan antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan kota. Hubungan ini dinyatakan dalam bentuk pelibatan masyarakat dalam pembangunan. Pelibatan masyarakat dapat dinyatakan sebagai proses dimana perhatian, kebutuhan, nilai-nilai, harapan-harapan dan persoalan-persoalan dari masyarakat diperhitungkan oleh pemerintah dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini dinyatakan dengan adanya hubungan timbal balik/dua arah antara pemerintah dan masyarakat, dimana dalam hubungan ini terdapat pembagian peran dan tanggung jawab dalam pembangunan.

Pemikiran mengenai manfaat dan tujuan partisipasi masyarakat, pada umumnya dikaitkan dengan kinerja dari proyek pembangunan, yaitu dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi proyek yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa masyarakat lebih mengetahui apa yang terbaik bagi dirinya.

Pada dasarnya tangga partisipasi yang dibangun oleh Abad (Abad, 2004) merupakan pengembangan dari konsep tangga partisipasi yang telah dibangun oleh Paul (Paul, 1987), untuk menganalisa tingkat partisipasi kelompok masyarakat dalam Program Strategi Pengentasan Kemiskinan (Poverty Reduction Strategy Papers Programme). Pengembangan dilakukan pada proses pengambilan keputusan (decision making) dengan membaginya ke dalam empat gradasi, yaitu total decision making, dominant decision making, balanced decision making dan partial decision making. Namun tangga partisipasi yang dibangun oleh Abad tidak mencantumkan tingkat initiating action seperti halnya Paul, hal ini disesuaikan dengan konteks situasi dimana penilaian akan dilakukan, yaitu pada Program Strategi Pengentasan Kemiskinan, dimana masyarakat miskin dipandang tidak mampu untuk merencanakan dan melaksanakan proyek mereka sendiri, sehingga tingkatan yang paling tinggi adalah tanggung jawab penuh pada pengambilan keputusan dengan fasilitasi dan dukungan dari pemerintah. Dengan demikian tangga partisipasi Abad disusun ke dalam enam anak tangga.

Sama seperti Paul, konsep ini juga menekankan pada kualitas relasi antara pemerintah dan masyarakat, namun lebih ditekankan pada pemberian kesempatan pada masyarakat untuk melibatkan diri pada pengambilan keputusan mengenai program/proyek yang akan dilaksanakan di wilayahnya.

Pendekatan pembangunan partisipatif merupakan koreksi atas model pembangunan sebelumnya yang bersifat *top-down*. Dalam pendekatan *top-down* keputusan ditentukan oleh pemerintah, penyandang dana dan para ahli (perencana). Dengan pendekatan

pembangunan partisipatif, masyarakat sebagai pemanfaat pembangunan didorong untuk terlibat dalam intervensi yang akan mempengaruhi kehidupannya. Dalam model pembangunan sebelumnya mereka tidak mempunyai pengaruh dan kendali atas intervensi tersebut. Mereka ini terutama adalah kelompok yang secara ekonomi dan sosial termarginalkan dalam berbagai keputusan yang menyangkut kehidupannya.

GAMBAR 2.1
TIPE RELASI DAN MEKANISME
PELIBATAN MASYARAKAT

Tipe relasi	Mekanisme Pelibatan masyarakat
Satu arah	Informasi
	Konsultasi
Dua Arah	Dialog
	Tindak kolektif
Tergantung pada Kemitraan	Koalisi

Sumber : Gonzalez (2001)

Gonzalez (2001: 11) menggambarkan hubungan antara tipe relasi dengan mekanisme pelibatan masyarakat tersebut dalam suatu gradasi tingkatan, semakin kebawah semakin baik. Rumusan di atas menunjukkan tingkatan relasi antara pemerintah dan masyarakat melalui bentuk-bentuk keterlibatan masyarakat dalam pembangunan. Tingkatan terendah adalah informasi, dimana relasi antara pemerintah dan masyarakat hanya berlangsung satu arah yaitu dari pemerintah ke masyarakat atau sebaliknya. Sedangkan tingkatan paling tinggi adalah koalisi yang mencerminkan adanya kemitraan yang dibangun antara pemerintah dan masyarakat. Dalam mekanisme pelibatan yang berbentuk koalisi ini, relasi antara pemerintah dan masyarakat tidak hanya

terjadi melalui hubungan timbal balik/dua arah, namun lebih menekankan pada kesetaraan peran dan posisi antara pemerintah dan masyarakat.

Relasi sosial dalam pembangunan partisipatif tidak hanya menggambarkan hubungan antara pemerintah dan masyarakat, hal ini juga digunakan untuk menggambarkan berbagai hubungan-hubungan sosial yang ada di dalam masyarakat. Relasi sosial dalam masyarakat diciptakan oleh adanya struktur dan tatanan sosial dalam masyarakat yang menimbulkan perbedaan peran dan posisi masyarakat. Perbedaan peran dan posisi tersebut dapat terjadi karena faktor budaya yang selanjutnya menempatkan anggota masyarakat dalam posisi-posisi tertentu berdasarkan status sosialnya, atau karena munculnya sistem sosial baru yang menimbulkan perubahan struktur dan tatanan sosial dalam masyarakat yang kemudian memunculkan peran dan posisi masyarakat baru. Relasi sosial dalam masyarakat akan menciptakan perbedaan struktural dengan melakukan penempatan peranan dan kedudukan individu-individu masyarakat. Hal ini menyebabkan adanya pola peranan dan kedudukan yang khas dalam sistem sosial masyarakat.

Peranan dan kedudukan dalam masyarakat tidak dapat dipisahkan. Peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan, yaitu apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia akan menjalankan suatu peranan. Dengan demikian peranan seseorang tidak berdiri sendiri dalam suatu sistem sosial masyarakat. Karena peranan yang dimiliki seseorang juga akan tergantung pada peranan orang lainnya.

Peran dan posisi masyarakat dalam pembangunan selalu dihubungkan dengan

aktivitas yang mereka lakukan dalam kegiatan tersebut. Dalam model pembangunan yang *top-down*, peran dan posisi masyarakat sering disebutkan sebagai obyek pembangunan. Masyarakat memiliki peran lebih sedikit dalam pembangunan, hanya sebagai penerima dan pemanfaat hasil-hasil pembangunan. Aktivitas mereka dalam pembangunan ditentukan oleh pemerintah, masyarakat tidak memiliki pengaruh atau kebebasan untuk memilih peran atau posisi apa yang mereka inginkan.

Berbeda dengan model pembangunan yang *top-down*, pembangunan partisipatif atau yang juga disebut dengan model pembangunan yang *bottom-up* memberikan kebebasan dan kesempatan pada masyarakat untuk memilih peran sesuai dengan yang diinginkannya. Dengan demikian masyarakat memiliki kendali dan pengaruh dalam proses pembangunan. Peran dan posisi masyarakat tidak lagi sebagai obyek, namun sebagai subyek.

Peran dan posisi masyarakat dalam pembangunan partisipatif dapat dimaknai sebagai rangkaian tindakan dan fungsi yang dimiliki masyarakat berkaitan dengan tingkatan atau kedudukannya dalam kegiatan tersebut. Dua hal pokok yang berkaitan dengan pengertian diatas adalah aktivitas atau tindakan dalam keterlibatan (partisipasi) masyarakat dan kedudukan masyarakat dalam program.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan umumnya mempunyai makna yang berkonotasi politis, yaitu berkaitan dengan hak untuk ikut menentukan, mempengaruhi atau mengambil keputusan. Masyarakat harus ikut mempengaruhi inisiatif keputusan-keputusan dan sumberdaya pembangunan yang akan menentukan kehidupan mereka. Untuk itu masyarakat harus mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi dan/atau bernegosiasi dalam proses pengambilan keputusan. Dengan

demikian pembangunan harus membuka kemungkinan berbagi kekuasaan secara setara, membangkitkan kesadaran dan kekuatan politik, khususnya mereka yang paling lemah.

Dalam arti sempit, partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat dalam suatu proyek pembangunan, misalnya dengan kehadiran masyarakat atau wakilnya dalam rapat-rapat atau pertemuan-pertemuan dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Keikutsertaan tersebut dapat berupa sumber daya manusia dan ekonomi, misalnya dengan menyumbangkan pikiran, tenaga atau ikut serta membiayai pembangunan yang dilaksanakan.

Namun hingga saat ini belum ada definisi yang pasti mengenai partisipasi masyarakat. Berbagai pengertian yang lebih kompleks, bermunculan melalui debat ilmiah sengit para ahli sejak awal konsepsi ini diperkenalkan tahun 1950-an.

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat akan bergantung pada mekanisme proyek dimana masyarakat akan terlibat didalamnya. Selanjutnya, hal ini juga akan tergantung pada posisi dan peran yang diberikan oleh pemerintah pada masyarakat dalam proyek-proyek pembangunan.

Menurut White (1981) ada 10 bentuk partisipasi masyarakat, yaitu 1) konsultasi, 2) kontribusi finansial, 3) bantuan pada proyek dari kelompok atau penerima manfaat, 4) bantuan proyek yang melibatkan seluruh anggota masyarakat, 5) bantuan tenaga ahli dari masyarakat, 6) kegiatan massal, 7) Komitmen bersama untuk perubahan perilaku, 8) *endogenous development*, 9) proyek otonomi masyarakat dan 10) pendekatan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat secara mandiri. Selanjutnya Davis (dalam

Sastropoetro, 1988) mengelompokkan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat menjadi lima, yaitu partisipasi buah pikiran, partisipasi keterampilan/keahlian, partisipasi tenaga, partisipasi harta benda dan partisipasi uang.

Surbakti (1992) mengemukakan bahwa kegiatan-kegiatan yang dapat digolongkan sebagai partisipasi masyarakat adalah:

- a. Ikut mengajukan usul-usul mengenai suatu kegiatan.
- b. Ikut serta bermusyawarah dalam mengambil keputusan tentang alternatif program yang paling baik.
- c. Ikut serta dalam melaksanakan apa yang telah diputuskan, termasuk disini memberi iuran atau sumbangan materiil.
- d. Ikut serta mengawasi pelaksanaan keputusan.

Hingga kini belum ada model yang sempurna untuk mengukur tingkatan partisipasi masyarakat sebab partisipasi masyarakat dapat dipengaruhi oleh keseluruhan lingkungan dan konteks sosial yang unik, di tempat kegiatan tersebut dilakukan. Partisipasi merupakan suatu proses yang dinamis dan multi dimensional dalam bentuk yang beragam serta mengalami perubahan selama masa siklus proyek dan sesudahnya, menurut kepentingan dan kebutuhan.

Penggunaan tingkatan partisipasi untuk mengukur/menilai suatu program/proyek dimaksudkan untuk menunjukkan dimana letak partisipasi masyarakat pada suatu program/proyek partisipasi masyarakat berada, terhadap kualitas partisipasi masyarakat yang diharapkan. Dengan demikian dapat digunakan untuk merumuskan strategi untuk mendorong peningkatan partisipasi masyarakat pada proyek/program tersebut. Pada dasarnya tingkatan partisipasi yang telah dirumuskan oleh para ahli menunjukkan peran dan posisi

baik masyarakat maupun pemerintah dan relasi yang dibangun antara masyarakat dan pemerintah dalam proyek/program pembangunan yang melibatkan masyarakat di dalamnya.

Beberapa ahli telah mencoba merumuskan tingkatan dalam partisipasi masyarakat, guna mengevaluasi program/proyek partisipasi yang telah dilaksanakan. Umumnya tingkatan partisipasi yang mereka rumuskan sangat kontekstual dengan kondisi dan situasi dimana pengukuran tingkatan partisipasi masyarakat tersebut akan dilakukan. Tingkatan partisipasi tersebut disusun dengan memperhatikan karakteristik program/proyek yang dilaksanakan dan situasi dimana pengukuran tersebut akan dilakukan. Oleh sebab itu para ahli kemudian merumuskan tangga partisipasi secara berbeda satu sama lain.

III. Metodologi

Jenis penelitian ini merupakan Penelitian Tindak Partisipatif (*Participatory Action Research*) dimana peneliti didudukkan sebagai bagian yang diteliti, dan sebaliknya yang diteliti juga menjadi "peneliti". Mahmudi (2004) menyatakan bahwa PAR harus ditempatkan sebagai pendekatan untuk memperbaiki praktek-praktek sosial dengan cara merubahnya dan belajar dari perubahan tersebut. PAR merupakan partisipasi murni dimana akan membentuk spiral yang berkesinambungan mulai perencanaan (planning); tindakan; evaluasi; refleksi. Disamping itu PAR merupakan kolaborasi semua yang bertanggungjawab atas tindakan perubahan, dimana mereka dilibatkan sebagai upaya meningkatkan kemampuan. Pada umumnya jenis penelitian ini dipakai untuk solusi-solusi pembangunan, dalam hal ini menyangkut solusi pengentasan kemiskinan

berbasis perumahan dan permukiman melalui pemberdayaan masyarakat.

Area Studi adalah Kota Surakarta dengan pemilihan sampel area penerapan konsep model didasari atas pertimbangan (purposive sampling) bahwa: Merupakan lokasi pilot survey untuk pengentasan kemiskinan yaitu yang ditetapkan oleh Tim Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan Kota Surakarta, sehingga dari pertimbangan tersebut ditetapkan 5 area penelitian yaitu: Kelurahan Keprabon Kecamatan Banjarsari; Kelurahan Sudiroprajan Kecamatan Jebres; Kelurahan Joyosuran Kecamatan Pasar Kliwon; Kelurahan Joyotakan Kecamatan Serengan dan Kelurahan Pajang Kecamatan Laweyan. Artikel ini mengambil kelurahan Joyosuran sebagai studi kasus dengan melibatkan 30 orang stakeholder kelurahan terdiri dari: aparat kelurahan; LPMK (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan); pengurus RW/RT; PKK; wakil KTI (Karang Taruna Indonesia); Fasilitator PNPM; komunitas warga. Peneliti berperan sebagai FASILITATOR yang mendampingi proses perencanaan.

III. Hasil dan Pembahasan

3.1. Konsep Model Perencanaan Partisipatif pada Tingkat Kelurahan sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan pada Permukiman Kumuh Perkotaan dengan Model PMPKB

Hasil dari eksplorasi teori serta evaluasi program dan kebijakan pengentasan kemiskinan berbasis permukiman menghasilkan konsep model PMPKB sbb (Astuti, 2009)

Policy level (Tingkat Kebijakan)

- Kebijakan Perumahan dan Permukiman sebaiknya dilihat sebagai bagian dari strategi

penanggulangan kemiskinan “*poverty alleviation strategy*”

- Kebijakan Permukiman sebagai alat (instrument) untuk pencapaian MDGs terutama terkait dengan pengentasan kemiskinan; peningkatan kualitas lingkungan; peningkatan peran gender dalam pembangunan; peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan kualitas pendidikan.
- Penguatan otoritas dan kapasitas perencanaan pada level kota
- Penempatan masyarakat miskin tidak sebagai “penerima bantuan” (recipient of aids) tetapi dari pelibatan dan keterkaitan mereka sebagai “stakeholder” dalam perencanaan pembangunan di wilayahnya

Aksi di tingkat lokal

Aksi di tingkat lokal dapat dibagi menjadi tahap awal (early), tahap aksi (action stage) dan tahap akhir. Terdapat beberapa langkah untuk masing-masing tahap ini.

Pada tahap awal, dilakukan penyamaan persepsi kepada komunitas permukiman akan pentingnya “participatory planning” dan keterlibatannya sebagai stakeholder di dalam perencanaan (tidak hanya sebagai penerima bantuan saja)

- Identifikasi stakeholder termasuk pihak-pihak yang rentan, perempuan; pemuda dan pihak lain yang akan terkena dampak dari perencanaan pembangunan
- Membawa bersama seluruh kepedulian stakeholder kelurahan akan adanya permasalahan lingkungan, sosial, ekonomi yang ada di lingkungannya.
- Peningkatan kapasitas masyarakat kelurahan di dalam mengenali masalahnya sendiri dan merencanakan lingkungan mereka sebagai bagian dari pemecahan masalah di lingkungan mereka.

- Penguatan otoritas dan kapasitas
- Pada tahap aksi dilakukan**
- Adanya forum sebagai bagian dari mekanisme pengenalan permasalahan yang terjadi di lingkungan kelurahan serta sebagai forum pengambilan keputusan dengan metode participatory planning.

Final stage (Tahap akhir)

- Mencari dan menemukan potensi wilayah (kelurahan) untuk membantu pemecahan masalah
- Penguatan akses masyarakat kelurahan ke sumber daya yang ada di luar lingkungannya serta mengintegrasikannya dengan program-program kecamatan; kota; propinsi bahkan nasional dan internasional.
- Mencari legalitas pendukung dan kerangka regulasi untuk melegalkan proses perencanaan partisipatif dan hasilnya yang telah dibangun
- Implementasi rencana, monitoring dan evaluasi yang berkelanjutan.

3.2 Tinjauan Kritis Implementasi Model PMPKB di Kelurahan Joyosuran Kota Surakarta

Terdapat beberapa tahapan di dalam penerapan Model PMPKB. Tahap pertama adalah persiapan yang mencakup proses penyusunan profil area dan dilakukan secara komprehensif oleh tim surveyor (tidak dilakukan partisipatif).

- Pendefinisian kemiskinan, Dilakukan dengan penerapan model PMPKB, melibatkan stakeholder kelurahan berjumlah 30 orang terdiri dari : aparat kelurahan; LPMK (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan); pengurus RW/RT; PKK ; wakil KTI (karang Atruna Indonesia); Fasilitator PNPM; komunitas warga. Peneliti berperan sebagai FASILITATOR yang mendampingi proses perencanaan

perencanaan pada level kelurahan

- Masyarakat mempunyai kemampuan yang cukup memadai dan kritis dalam mendefinisikan kemiskinan
- Hasil pendefinisian kemiskinan menunjukkan bahwa indikator kemiskinan menurut komunitas terbagi dalam 3 kategori : kemiskinan dari aspek rumah dan lingkungan (Menyangkut rendahnya kesadaran lingkungan, keterbelakangan, rendahnya kualitas lingkungan, rendahnya kondisi permukiman (tidak layak huni dan di bawah standar (banjir) dan kumuh); Aspek penggunaan waktu (Menyangkut kesulitan untuk menyekolahkan anak, kurangnya tingkat pendapatan; kurangnya berdaya dalam segala hal, banyaknya pengangguran dan kemalasan serta belum tercapainya kesejahteraan lahir batin) ; dan Aspek Dana (ekonomi) menyangkut rendahnya upah ; kurangnya lapangan pekerjaan serta pekerjaan yang tidak tetap, pengangguran serta ketidakmampuan mencukupi kebutuhannya sehari-hari; kurangnya modal usaha. Pendapatan keluarga rendah
- Permukiman kumuh merupakan ekspresi kemiskinan dari sisi fisik lingkungan
- Penyamaan persepsi tentang definisi kemiskinan menjadi diskusi panjang mengingat banyaknya definisi kemiskinan yang ditebitkan oleh berbagai institusi yang berbeda di Indonesia. Oleh karenanya perlu pendefinisian kemiskinan yang bersifat nasional maupun lokal

IV. Kesimpulan

Kebijakan permukiman terkait dengan permukiman kumuh perkotaan seharusnya diintegrasikan dengan perspektif pengentasan kemiskinan perkotaan. Salah satu kendala komunitas kumuh kota di dalam keluar dari garis kemiskinan adalah bahwa kelembagaan

masyarakat di lingkungan tersebut kurang memberi akses bagi *Social Inclusion*, *empowerment* maupun *security*.

Model PMPKB yang dimulai dari pemetaan masalah partisipatif sampai dengan rencana tindak komunitas serta diakhiri dengan peningkatan kapasitas dalam perencanaan partisipatif untuk bisa memetakan masalahnya sendiri, mengeksplorasi potensi pengatasan masalah serta menyusun program serta mengintegrasikannya dengan kota sebagai potensi/peleluang pengatasan masalah. Untuk itu pengintegrasian dengan *rolling plan* perencanaan pada tingkat kota, bisa menjadi instrumen untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat melalui perencanaan bottom-up (*bottom-up planning*) yang bisa menjamin dan memastikan terintegrasinya proses bottom-up pada tingkat kelurahan (sub kota) di dalam dokumen perencanaan pada tingkat kota sebagai percepatan upaya pengatasan kemiskinan.

Community capacity (kapasitas masyarakat) akan menjadi tolok ukur yang menentukan kualitas perencanaan pada level kelurahan. Untuk itu diperlukan pemberdayaan masyarakat pada tingkat kelurahan terkait dukungan kepala kelurahan dan tokoh masyarakat sangat diperlukan.

Kendala penerapan model adalah masih adanya persepsi masyarakat bahwa masyarakat sebagai penerima bantuan (*recipient of aids*) bukan sebagai aktor perencanaan yang mampu mengambil keputusan terhadap apa yang mereka butuhkan dan apa yang seharusnya dilakukan untuk memecahkan masalah sesuai dengan potensinya. Oleh karenanya sosialisasi kegiatan menjadi penting. Seringkali kegiatan pemberdayaan masyarakat ditangkap sebagai kegiatan yang berujung pada pemberian bantuan bukan pada peningkatan kemampuan

untuk memanfaatkan sumber daya dan potensi yang ada untuk pada akhirnya mereka bisa meraih bantuan sendiri.

V. Referensi

- Abad, F.B. 2004. *Education Secretary Address*. Paper presented at the 2004 Philippines Education Congress, Bocolod City
- Astuti, Winny. Ana Hardiana. 2009. *Mencari Model Pemberdayaan Masyarakat Permukiman Kumuh Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan Perkotaan yang Berkelanjutan: Studi Kasus Kota Surakarta*. Laporan Penelitian. Surakarta: LPPM UNS
- Bappenas. 2004. *Laporan Perkembangan pencapaian MDGs Indonesia*, Februari 2004)
- BPS Propinsi Jawa Tengah, 2007.
- Depdagri. 2005. UU 72/2005 tentang *Desa*
- Depdagri. 2005. UU 73/2005 tentang *Kelurahan*
- Depdagri. 2007. Permendagri 66/ 2007 tentang *Perencanaan Pembangunan Desa*
- Depdagri. 2007, Permendagri 67/ 2007 *Pendataan Program Pembangunan desa/ kelurahan*
- Depdagri. 2004. UU 32 / 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*
- Depdagri. 2004. UU 33/ 2004 tentang *Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*
- Depdagri. 2007. PP 38/ 2007 tentang *Pembagian Kewenangan/Urusan Pemerintah Pusat/ Propinsi dan Kab/ Kota*
- Global Observatory, 2003. *Guide to Monitoring target 11: Improving the lives of 100 million slum dwellers*.
- Gonzalez, Eduardo. 2001. *Participative Design* in Basin News No. 22/2001
- Goodman, , Identifying and defining the Dimension of Community Capacity to provide a Basis for Measurement
- Mahmudi. 2004. Metode penelitian Kritis dan prinsip-prinsip participatory Action Research (PAR). *Jurnal Inovasi Pendidikan Tinggi Agama Islam Swara Ditperta* no 19 th 2 Nopember 2004
- Mikkelsen, B. 2001. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan – Sebuah buku pegangan bagi Praktisi Lapangan*. Yayasan Obor Indonesia
- Paul, Samuel. 1987. *Community Participation in Development Projects*. Washington, DC: World Bank Discussion Paper, No. 6
- Sastropetro, Santoso. 1988. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Penerbit Alumni

Soekanto, Soerjono. 1990. *Sosiologi: Suatu Bunga Rampai*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
Surbakti. Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta; Gramedia Pustaka Utama.
UN Habitat, 2002. *Cities Without Slums*. World Urban forum
White, Alastair T., 1981. *Community Participation in Water and Sanitation: Concepts, Strategies,*

and Methods. Technical Paper 17, The Hague: WHO
World Bank Institute, 2005. *Introduction to Poverty Analysis*