



## EVALUASI KEGIATAN PARTISIPASI MASYARAKAT PADA PROGRAM PENATAAN LINGKUNGAN BERBASIS KOMUNITAS (PLPBK)

Studi Kasus: Proyek Pembangunan Kali CiberuDesa Ciledug Kabupaten Cirebon

**Nurhidayah**

Staf Pengajar Arsitektur Sekolah Tinggi Teknologi Cirebon

E-mail: [iday\\_ars@yahoo.co.id](mailto:iday_ars@yahoo.co.id)

---

### Informasi Naskah:

Diterima:

5 Oktober 2017

Direvisi:

20 Januari 2018

Disetujui terbit:

1 Maret 2018

Diterbitkan:

Cetak:

15 Maret 2018

Online

30 Maret 2018

**Abstract:** *The concept of community participation in development have started to be introduced by the government since the early 1980's through the term of community empowerment program is currently undergoing a transformation, as the capability and capacity of communities in the participatory process. PLPBK Program is the end of the process improvement program before the program. Where Her goal is to create an empowered society towards a civil and sustainable society. To achieve a sustainable settlement reached three tracks as follows: orientation on behavior change, the orientation of the management by the communities themselves, and Orietasi on inivasi and creativity. Formulation of the problem in this research emphasis on the extent of the involvement of communities in the development process and how successful kegiatantingkat participation development Ciberu River in Ciledug Tengah village the priority areas of development.*

**Keyword:** partisipatif, society, Neighborhood Development

**Abstrak:** Konsep partisipasi masyarakat dalam pembangunan sudah mulai dikenalkan oleh pemerintah sejak awal tahun 1980-an melalui istilah pemberdayaan masyarakat program pemberdayaan saat ini mengalami transformasi, seiring kemampuan dan kapasitas masyarakat di dalam proses partisipatif. Program PLPBK adalah program akhir dari proses penyempurnaan program sebelumnya. Dimana tujuannya adalah menciptakan masyarakat yang berdaya menuju masyarakat yang madani serta berkelanjutan. Untuk mencapai pembangunan permukiman yang berkelanjutan ditempuh 3 jalur sebagai berikut: Orientasi pada perubahan perilaku, Orientasi pada pengelolaan oleh masyarakat sendiri, dan Orietasi pada inivasi dan kreativitas masyarakat.

Rumusan masalah pada penelitian ini dititik beratkan pada Evaluasi sejauh mana keterlibatan masyarakat dalam Proses pembangunan serta seberapa besar keberhasilan partisipasi pembangunan Sungai ciberu di Desa Ciledug Tengah yang menjadi kawasan prioritas pembangunan terhadap perubahan perilaku masyarakat sekitar kawasan.

**Kata kunci:** partisipatif, masyarakat, penataan lingkungan

## **PENDAHULUAN**

P2KP di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1999/2000 dan telah menunjukkan hasil pencapaian yang cukup signifikan. Selama kurun waktu tersebut pelaksanaan kegiatan P2KP telah mengalami penyempurnaan-penyempurnaan. Kegiatan pada lokasi tersebut umumnya telah mencapai fase masyarakat berdaya, dan masyarakat mandiri menuju tatanan masyarakat madani. Artinya kelembagaan masyarakat (BKM) yang ada sudah semakin kuat dan sudah menjadi BKM mandiri, prinsip perencanaan partisipatif sudah diterapkan, dukungan pemerintah daerah sudah menuju good governance, BKM dan unit-unitnya mulai memahami dan mampu merumuskan dan merealisasikan PJM Pronangkis tingkat desa. BKM dan pemerintah Kabupaten secara bersama mampu merumuskan PJM Pronangkis tingkat kota, melaksanakan kemitraan dengan program Paket dan merealisasikan program Reflikasi serta mampu menjalin kerjasama kemitraan dengan dunia usaha dan pihak lainnya dalam merealisasikan PJM Pronangkis tingkat desa maupun tingkat kota.

Penataan lingkungan permukiman berbasis komunitas adalah program berkelanjutan yang merupakan penyempurnaan program pemberdayaan masyarakat. Untuk mencapai pembangunan permukiman yang berkelanjutan ditempuh 3 jalur sebagai berikut: 1) Orientasi pada perubahan perilaku, 2) Orientasi pada pengelolaan oleh masyarakat sendiri, dan 3) Orientasi pada inovasi dan kreativitas masyarakat.

## **MAKSUD DAN TUJUAN**

Tujuan riset ini adalah merupakan suatu upaya untuk mendeskripsikan dan mengetahui sejauh mana tingkatan keberhasilan partisipasi masyarakat Desa Ciledug Tengah dalam pelaksanaan pembangunan serta pengaruhnya terhadap tingkat perubahan perilaku akibat pembangunan sungai ciberu.

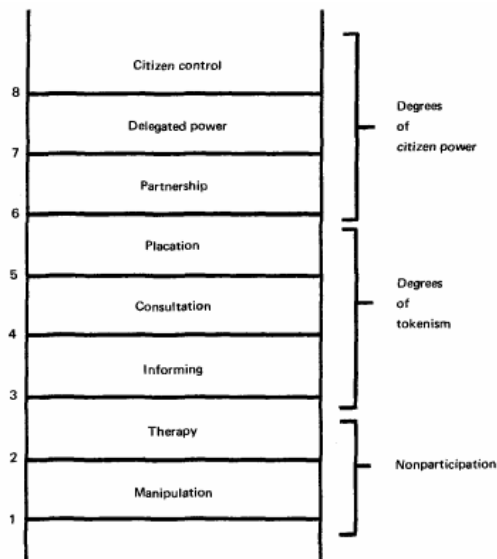
## **PENDEKATAN TINJAUAN TEORI**

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan telah dikembangkan sejak beberapa tahun yang lalu. Pada awal tahun 1970an partisipasi masyarakat diterapkan untuk memberdayakan masyarakat miskin

dalam pembangunan. Menurut Cornwall (2002), partisipasi pada tahun 1970an dikembangkan dalam formulasi kebijakan sampai kepada koteks yang lebih luas di dalam pemerintahan. Partisipasi dalam pandangan Cornwall akan memberikan tidak hanya peluang dan pengaruh yang mendalam dalam pengambilan kebijakan, akan tetapi juga menciptakan sistem kontrol sosial dalam keputusan yang menyangkut kehidupannya. Pandangan yang lebih fundamental melihat partisipasi sebagai suatu perangkat untuk memperkuat masyarakat sipil dan demokrasi (Plummer, 2000). Kuatnya kohesi sosial di dalam masyarakat akan meningkatkan kekuatan untuk melakukan lobby kepada pemerintah dimana selanjutnya akan meningkatkan akuntabilitas dan mendukung keterbukaan pengambilan keputusan. Saat ini partisipasi dapat juga diberdayakan untuk mendukung keberlanjutan sebuah rencana karena semua pihak yang terlibat mencurahkan segenap perhatiannya dan yang terpenting, masyarakat memiliki kontrol terhadap rencana yang dibuat (Maha Putra, 2009a).

Arstein (1969) menggambarkan delapan tingkatan yang setiap tingkatannya menggambarkan peningkatan pengaruh masyarakat dalam menentukan produk akhir pembangunan.

Delapan tingkatan tersebut dari yang terendah hingga tertinggi adalah manipulation (manipulasi), therapy (terapi), information (informasi), consultation (konsultasi), placation (penentruman), partnership (kemitraan), delegated power (pelimpahan kekuasaan) dan citizen kontrol (kontrol masyarakat). Tabel berikut menggambarkan delapan tingkatan partisipasi masyarakat yang dapat dikelompokkan dalam tiga level yaitu non-participation, tokenism dan citizen power.



Gambar 1. delapan Tangga tingkatan partisipatif masyarakat

Tingkatan terendah adalah *manipulation* dan *therapy* yang dideskripsikan sebagai *non-participation* atau tiadanya partisipasi. Pada tingkatan ini tidak ada partisipasi dari masyarakat dalam merencanakan maupun melaksanakan program. Pemegang kekuasaan mendikte masyarakat dimana tidak ada dialog diantara mereka.

Tingkatan tiga, empat dan lima merupakan peningkatan pada level *tokenism* atau partisipasi semu yang memungkinkan masyarakat yang semula tidak didengarkan menjadididengarkan dan memiliki suara. Ada tindakan dari masyarakat untuk mulai terlibat dalam partisipasi. Namun pada tingkatan ini, tidak ada jaminan bahwa suara mereka akan didengarkan oleh pemegang kekuasaan.

Pada tingkatan *citizen power* atau terdapat partisipasi aktif, masyarakat dapat bermitra dengan pemegang kekuasaan yang memungkinkan mereka bernegosiasi. Dan jika tingkat partisipasi diperdalam hingga level tertinggi yaitu *citizen control*, masyarakat memiliki kekuasaan penuh untuk membuat keputusan. Tingkatan partisipasi masyarakat dapat diidentifikasi dengan mengkaji darimana asal partisipasi apakah dari pemerintah, masyarakat ataukah bersama-sama antara pemerintah dan masyarakat.

Secara sederhana, masyarakat dapat berpartisipasi dengan berbagai bentuk di antaranya (Herawatty, 2006):

1. Keterlibatan dalam prakarsa pembangunan, dimana masyarakat secara aktif menjadi prakarsa terlaksananya pembangunan misalnya melalui penyusunan rencana kerja
2. Keterlibatan dalam pembiayaan pembangunan, dimana secara swadaya masyarakat membiayai pelaksanaan pembangunan. Pembiayaan swadaya ini dapat berupamaterial, uang, maupun tenaga.
3. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan, dimana masyarakatlah yang berperan aktif dalam memberikan keputusan yang terkait pelaksanaan proyek pembangunan
4. Keterlibatan dalam memobilisasi tenaga, dimana masyarakatlah yang mengerjakan proyek pembangunan tersebut, baik dengan menyediakan tenaga maupun melibatkan kontraktor lokal.
5. Keterlibatan dalam menyelesaikan permasalahan, dimana masyarakat dilibatkan dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul dari proyek pembangunan yang diselenggarakan

### STUDI KASUS

Ditinjau dari segi pemetaan wilayah, Desa Ciledug Tengah terletak pada 6°54' - 6°53' Lintang Selatan dan 108°45' - 108°44' Bujur Timur dan memiliki luas wilayah sekitar 74,35 Ha, dengan batas-batas administrasi sebagai berikut :

Sebelah Utara : Desa Ciledug Lor  
 Sebelah Selatan : Desa Ciledug Kulon  
 Sebelah Barat : Desa Damarguna  
 Sebelah Timur: Desa Ciledug Lor

Desa Ciledug Tengah merupakan desa hasil pemekaran dari Desa Ciledug Kulon yang dimekarkan pada tahun 1981

Desa Ciledug Tengah dengan luas lahan 74.35 Ha dibagi kedalam 5 RW dan 17 RT penggunaan lahannya yang ada saat ini sebagian besar digunakan untuk fungsi permukiman dengan luas sekitar 28,69 Ha atau 38 % dari luas total dan pertanian 34,72 Ha atau 46%. Perdagangan dan jasa 2,32 Ha atau 3%, pendidikan dengan luas 1,31 Ha, lapangan olah raga dengan luas 1,1 Ha.



Gambar 2. Foto Udara kondisi Geografis Desa Ciledug Tengah  
(sumber dok. RTPLP Desa Ciledug tengah, Program PLPBK).

### Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLP-BK)

Pada tahun 2008, pemerintah melaksanakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan), keberlanjutan pelaksanaan P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) tahun 1999. Program ini sangat strategis karena menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (social capital) masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan program masyarakat jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan yang menjadi pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat.

Setelah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri perkotaan) sudah banyak di terapkan, kini untuk mem Proses penyempurnaan disetiap tahapan, seringkali dilakukan, Hal Ini dalam rangka persiapan memasuki fase akhir kegiatan penanggulangan kemiskinan diperkotaan

secara berkelanjutan. Pada fase akhir ini kondisi masyarakat telah memasuki tahapan mandiri menuju madani, dan salah satunya diberi penghargaan untuk menyusun rencana penataan lingkungan permukiman berbasis komunitas (PLP-BK). Produk rencana berbasis komunitas ini diharapkan dapat memuat arahan rencana dan program-program pembangunan kawasan permukiman yang menyeluruh, terpadu dan berkelanjutan dengan mengedepankan prinsip-prinsip perencanaan partisipatif dengan pendekatan Tridaya (fisik/lingkungan, social dan ekonomi).

Dalam proses perencanaan program ini selalu melibatkan partisipasi masyarakat dalam prosesnya. Partisipasi yang melibatkan masyarakat diantaranya adalah

- Pembentukan BKM, TIPP (Pokja), dan KSM
- pengumpulan data sekunder , yaitu pemetaan swadaya.
- Perumusan visi misi desa
- Pembuatan aturan bersama
- Pengusulan Rencana pembangunan investasi jangka Panjang
- Pengusulan daerah terbangun yang menjadi kawasan prioritas.

### Kawasan Sungai Ciberu



Gambar 3. Kondisi Sungai Ciberu Sebelum di bangun (sumber dok pribadi)

Kawasan rawan bencana adalah kawasan yang sering atau berpotensi tinggi mengalami bencana alam. Kawasan rawan bencana di Desa Ciledug adalah kawasan yang sering tergenang banjir di sekitar saluran Cibeuru yang berada di wilayah RW 03 dan 04 dan wilayah RW 02. Kondisi banjir terjadi karena saluran tersebut mengalami penyempitan dan pendangkalan akibat dari perilaku masyarakat yang membuang sampah sembarangan ke

sungai Ciberu. Hal ini menyebabkan terjadinya banjir . Apabila terjadi hujan besar saluran tersebut tidak bisa menampung air dari limpasan saluran drainase permukiman.



Gambar 4. Kondisi Jalan Lingkungan Sungai Ciberu saat hujan (sumber dok pribadi)



Gambar 5 Kondisi salah satu Rumah di Lingkungan Sungai Ciberu saat hujan (sumber dok pribadi)



Gambar 6. Kondisi persampahan di Lingkungan Sungai Ciberu (sumber dok pribadi)

### Kawasan prioritas pembangunan

Kawasan sungai ciberu diambil sebagai *pilot project* untuk perencanaan kawasan prioritas terbangun. Dimana dalam pengambilan keputusan masyarakat di minta pendapat untuk menentukan kawasan prioritas dengan aturan dan ketentuan dan kriteria sasaran adalah program penanggulangan kemiskinan.

Setelah terpilihnya kawasan sungai ciberu sebagai kawasan prioritas.

Kemudian masyarakat bersama stakeholder terkait menyusun program rencana kerja.

Di antara program yang di rencanakan adalah peningkatan sarana dan prasarana lingkungan terkait penanganan saluran drainase sungai Ciberu, yang selama ini menjadi masalah.

### ANALISIS PERMASALAHAN

Dalam melakukan penelitian ini, digunakan pendekatan deskriptif kualitatif dan analisis kuantitatif. Dengan jenis data yang digunakan adalah data primer (hasil wawancara/kuesioner dan survey) dan data sekunder (tinjauan literatur dan data yang diambil dari berbagai instansi). Data primer dikumpulkan melalui teknik pengambilan sampel dengan metode purposive sampling yaitu teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu.

Variabel penelitian adalah tingkat partisipasi masyarakat. Variabel ini diamati dengan menggunakan lima indikator dan sembilan belas kriteria. Indikator-indikator tersebut adalah:

1. prakarsa, dengan kriteria prakarsa pada saat perumusan ide awal, prakarsa saat refleksi kemiskinan, prakarsa saat pemetaan swadaya, prakarsa saat penyusunan RPIJM, prakarsa saat integrasi RPIJM dan prakarsa saat penyusunan proposal
2. pembiayaan, dengan kriteria pembiayaan kegiatan BKM dan pembiayaan pelaksanaan kegiatan fisik
3. pengambilan keputusan, dengan kriteri pengambilan keputusan dalam rembuk warga, pemilihan anggota BKM, pemilihan anggota KSM, dan pemilihan jenis kegiatan
4. Kemampuan memobilisasi tenaga, dengan kriteria kemampuan mobilisasi tenaga untuk keanggotaan BKM, keanggotaan KSM, dan untuk pelaksanaan fisik kegiatan
5. kemampuan menyelesaikan masalah, dengan kriteria kemampuan menyelesaikan masalah saat berlangsungnya forum review partisipatif, penyelesaian masalah pada saat penyusunan proposal dan penyelesaian masalah pada saat pelaksanaan kegiatan fisik.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder. Data sekunder yang digunakan berupa laporan-laporan pelaksanaan kegiatan PLPBK tahun 2009-2011, monografi kelurahan dan gambar-gambar hasil pelaksanaan kegiatan.

Data primer diperoleh dengan penyebaran kuisioner dan wawancara kepada responden mengenai persepsi masyarakat dalam pelaksanaan PLPBK. Dalam penelitian ini, sampel berasal dari unsur masyarakat dan unsur stakeholder. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kuantitatif berupa scoring dan teknik analisa deskriptif kualitatif berupa triangulasi dan pendeskripsian terhadap hasil analisa skoring. Dalam penelitian ini, teknik analisa skoring digunakan untuk menilai tingkatan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Program PLPBK di Desa Ciledug Tengah Kecamatan ciledug Kabupaten Cirebon Dengan menggunakan skala Likert untuk mengukur peran pihak yang terlibat dalam Program PLPBK.

Triangulasi digunakan dalam menjawab sasaran kedua melalui dialog antara fakta empiris mengenai partisipasi masyarakat yang ada di Desa Ciledug Tengah, referensi literatur mengenai upaya peningkatan partisipasi serta studi mengenai opini responden mengenai upaya peningkatan partisipasi masyarakat.

## **HASIL ANALISIS**

Berdasarkan hasil analisa skoring diketahui bahwa tingkat partisipasi masyarakat untuk indikator prakarsa berada di tingkat placation. Pada tingkat ini, partisipasi yang terjadi adalah partisipasi semu. Walaupun masyarakat telah memberikan pendapat mereka, namun peran pemerintah masih cukup besar, sehingga untuk beberapa kriteria, prakarsa masyarakat kecil sekali. Hal ini dapat dilihat saat perencanaan ide awal yang berasal dari pemerintah, dan saat penyusunan proposal dimana bentuk dan format proposal merupakan ide dari Pemerintah.

Tingkat partisipasi masyarakat untuk indikator pembiayaan berada di tingkat informing. Pada tingkat ini, partisipasi yang terjadi adalah partisipasi semu. Karakteristik masyarakat yang berpenghasilan rendah,

menyulitkan masyarakat untuk ikut terlibat dalam pembiayaan Program PLPBK. Swadaya yang dikeluarkan oleh masyarakat didominasi oleh tenaga kerja. Namun demikian, dalam pelaksanaan kegiatan fisik, tak jarang masyarakat menyumbangkan swadaya merka dalam bentuk konsumsi. Dari total pembiayaan untuk pembangunan kali ciberu sebesar Rp. 203.858.600,-, sebesar Rp.50.938.600,- merupakan swadaya masyarakat dengan rincian dalam bentuk tenaga kerja sebesar 60%, 19% berupa material dan 21% berupa uang (BLM PLPBK, 2011).

Tingkat partisipasi masyarakat untuk indikator pengambilan keputusan berada di tingkat delegated power. Pada tingkat ini, partisipasi yang terjadi adalah partisipasi aktif. Terdapat pembagian kewenangan antara masyarakat dan pemerintah dalam hal ini aparat RT/RW terkait pengambilan keputusan, misalnya saat pemilihan jenis kegiatan dan pemilihan anggota KSM. Tingkat partisipasi masyarakat untuk indikator kemampuan mobilisasi tenaga berada di tingkat citizen power. Pada tingkat ini, telah terjadi partisipasi aktif, dimana masyarakat yang menentukan semua dalam hal mobilisasi tenaga. Jumlah usia produktif yang banyak, tenaga kerja buruh bangunan yang cukup tersedia, serta masih adanya semangat bergotong royong, menjadi salah satu penyebab mudahnya memobilisasi tenaga lokal dalam pelaksanaan PLPBK di desa Ciledug Tengah.

Peran aparat RT/RW dan tokoh masyarakat cukup dominan dalam mengajak masyarakat untuk terlibat dalam kegiatan. Tingkat partisipasi masyarakat untuk indikator kemampuan menyelesaikan masalah berada di tingkat partnership. Pada tingkat ini, sudah terjadi partisipasi aktif. Masyarakat dan pemerintah bekerja bersama-sama bahkan dengan pihak lain untuk menyelesaikan permasalahan yang ada.

## **PENUTUP**

Dari pembahasan mengenai evaluasi kegiatan partisipasi masyarakat Pada program penataan lingkungan berbasis komunitas (plpbk) Studi kasus proyek pembangunan Kali Ciberu Desa ciledug kabupaten Cirebon Dapat Disimpulkan:

Tingkat partisipasi masyarakat di desa ciledug tengah menurut teori tangga partisipasi Arnstein, S. (1969), masih berada pada level Tingkatan ketiga, keempat dan kelima dimana hal tersebut merupakan peningkatan pada level tokenism atau partisipasi semu yang memungkinkan masyarakat yang semula tidak didengarkan menjadi didengarkan dan memiliki suara. Ada tindakan dari masyarakat untuk mulai terlibat dalam partisipasi. Namun pada tingkatan ini, tidak ada jaminan bahwa suara mereka akan didengarkan oleh pemegang kekuasaan.

Sedangkan untuk tingkat keberhasilan perilaku dalam kurun waktu 2 tahun setelah pelaksanaan hasil yang diperoleh adalah menyebutkan sangat bermanfaat baik bagi warga desa maupun khususnya bagi warga kawasan sungai Ciberu. Hal ini terlihat dari kebermanfaatannya terhadap lingkungan di antaranya: (1) tidak membuang sampah ke sungai; (2) tidak membuang hajat ke sungai; (3) menata rumahnya selaras dengan lingkungan sungai; dan (4) menata lanskap di tepi sungai.



Gambar 6 Kondisi Lingkungan Sungai Ciberu saat dibangun (sumber dok pribadi)



Gambar 7 Kondisi Lingkungan Sungai Ciberu setelah terbangun (sumber dok pribadi)



Gambar 8 Landscape Lingkungan Sungai Ciberu setelah terbangun (sumber dok pribadi)

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, S. (1969), A Ladder of Citizen Participation. JAIP. Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224
- Maha Putra, I Nyoman Gede. 2009. *Fitting Participation into Development: Community Participation in Spatial Planning in Ayigya Kumasi Ghana*, Thesis M.Sc Programme in Urban Management and Development, UMD-263, Institute for Housing and Urban Development Studies, the Netherlands.
- Plummer, J. 2000. *Elements of Participation. Municipalities and Community Participation: a sourcebook for Capacity Building*. London. Sterling. VA. Earthscan : 25-57
- Melly S., Ispurwono S., Heru P., (2010). *Perumahan Permukiman dalam Pembangunan Kota* Seminar Nasional. KemenPU , Dirjen Cipta Karya (2009,). *Buku Pedoman Pelaku PLPBK .Peran dan Tanggung Jawab Pelaku dalam Kegiatan Pengendalian PLPBK .*
- TIPP, BKM ki Bledug Jaya (2010, April). *Dokumen Rencana Tindak Penataan Lingkungan Permukiman .* Laporan disajikan dalam Lokakarya Tingkat Kabupaten .