

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PENINGKATAN KUALITAS LINGKUNGAN PERMUKIMAN KUMUH DI PROPINSI BALI

Oleh :

I Ketut Alit

Dosen Fakultas Teknik Program Studi Arsitektur Universitas Udayana

Email: tutalit3346@yahoo.com

ABSTRAK

Kualitas lingkungan permukiman di Propinsi Bali diwarnai kearifan lokal masyarakat setempat yang serbaneka. Isu utama yang menyebabkan perubahannya adalah faktor perkembangan penduduk baik alamiah maupun migrasi ke desa atau kota..

Walaupun usaha-usaha peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh telah banyak dilakukan oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat, masih banyak lingkungan permukiman yang harus ditingkatkan kualitasnya. Hal ini disebabkan oleh adanya keterbatasan pembiayaan baik yang disediakan oleh pemerintah maupun masyarakat. Sementara itu, masyarakat yang memiliki adat istiadat yang kuat dan didukung komitmen bersama akan mampu meningkatkan kualitas lingkungan permukimannya. Tingkat kemandirian masyarakat ini sangat tergantung kondisi setempat sebagai latar belakang permasalahannya.

Menyadari keterbatasan kemampuan berbagai sektor yang terlibat dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman, dan adanya potensi masyarakat yang besar, maka pendekatan perberdayaan masyarakat merupakan pilihan telaah yang cukup menarik

Kata Kunci: *Kualitas Lingkungan Permukiman, dan Pemberdayaan Masyarakat.*

ABSTRACT

Quality of housing settlement in Bali Province is expressed by local genius of diversity of local community development. The main issue that lead to the change of it, is the factor of population growth both naturally and migration from village to urban.

Although many efforts to increase the environment quality of slum settlement, have been conducted by local government, private and community. Yet, many slums area still need to be improved their quality. Those are caused by the lack of finance both provided by government and community. It seems that the community who have strongly local custom and supported by fully together commitment, will be able to increase their quality of housing settlement and environment.

Aware of the limited of many sector involved in increasing the environment quality of housing settlement and also realize to the highly local potency of Bali Province, so the approach of community development will be the best option to conduct in order to overcome the growth of slum settlement.

Key Words: *environment quality of settlement and community development*

PENDAHULUAN

Penyediaan rumah dalam lingkungan yang sehat bagi seluruh rakyat merupakan salah satu segi dalam pembangunan nasional. Berbagai upaya dilakukan pemerintah maupun masyarakat untuk dapat memenuhi penyediaan rumah ini. Penyediaan rumah baik oleh pemerintah maupun swasta serta peraturan tentang pembangunan perumahan merupakan contoh upaya penyediaan lingkungan permukiman yang sehat bagi masyarakat luas.

Upaya-upaya yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta, tidak terlepas dari berbagai kekurangan dan kelemahan, sehingga mempengaruhi kualitas lingkungan permukiman. Adanya kerusakan tata lingkungan, pencemaran, kemerosotan kondisi sosial, ekonomi budaya, terjadinya bencana, dan pola perkembangan lingkungan yang meninggalkan nilai-nilai tradisinya menandai turunnya kualitas lingkungan permukiman di tingkat nasional. Di Bali, penurunan kualitas lingkungan perumahan desa maupun kota banyak dijumpai pada daerah-daerah lingkungan padat, seperti lingkungan permukiman kumuh perkotaan, lingkungan permukiman nelayan, dan lingkungan permukiman tradisional pada kawasan pariwisata. Penggunaan lahan secara optimal, wujud bangunan yang semrawut, prasarana dan sarana lingkungan yang kurang memadai merupakan pertanda terjadinya penurunan tersebut. Berbagai upaya perlu dilakukan untuk memperbaiki kondisi tersebut dengan menggunakan berbagai pola-pola pendekatan yang bersifat holistik.

Perbaikan kualitas lingkungan permukiman yang pernah dilakukan diantaranya adalah: pemugaran rumah, bantuan teknik, rumah contoh, perbaikan kampung yang meliputi prasarana jalan dan saluran, perbaikan sanitasi, penyediaan sarana MCK, bak sampah, dan penyediaan air bersih. Program ini didukung konsep asas tri daya, yaitu pemberdayaan masyarakat yang bertujuan menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran maupun kemampuan diri sendiri untuk memenuhi kebutuhannya secara mandiri. Program ini dimulai sejak tahun 2001 dengan sasaran permukiman kumuh dan

masyarakat miskin, melalui pengembangan kegiatan perencanaan dan pengelolaan dengan melibatkan peran serta masyarakat setempat secara optimal. Masyarakat didampingi oleh konsultan dan tenaga penggerak masyarakat, ikut berpartisipasi dalam menyusun *Community Action Plan* (CAP) berupa Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).

Masalah-masalah yang perlu ditangani adalah rendahnya kemampuan masyarakat dalam menyusun *Community Action Plan* (CAP), minimnya data tentang kondisi permukiman kumuh, sosialisasi yang kurang mengenai sasaran, lemahnya kelembagaan formal dan informal, lemahnya koordinasi antara instansi, lemahnya sistem monitoring dan evaluasi pada saat dan pasca pekerjaan dan lain-lainnya. Dalam mengatasi permasalahan tersebut diperlukan kajian dan telaah pemberdayaan masyarakat secara mendalam dengan tujuan untuk menemukan pola-pola pemberdayaan masyarakat dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh. Sementara itu sasarannya adalah masyarakat sehingga dapat memahami dan mampu melakukan pemberdayaan secara mandiri.

GAMBARAN UMUM LINGKUNGAN MUKIMAN KUMUH

Propinsi Bali terletak di antara Pulau Jawa dan Pulau Lombok. Secara astronomi terletak pada 8° 03' 40"- 8° 50' 48" lintang selatan dan 114° 25' 53"- 115° 42' 40" bujur timur dengan batas-batas fisik di sebelah utara Laut Bali, di sebelah timur Selat Lombok, di sebelah selatan Samudra Indonesia, dan di sebelah barat Selat Bali. Menurut Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, Proyek Pengembangan Prasarana dan Sarana Permukiman, Bagian Proyek Peningkatan Kualitas Lingkungan Propinsi Bali (2004), Propinsi Bali yang memiliki 8 kabupaten dan 1 kota terdiri dari 51 kecamatan, 666 desa/kelurahan dan 1.387 desa adat, dengan luas keseluruhan 5.632,86 km², dengan jumlah penduduk berjumlah 3.091.618 jiwa dan tingkat pertumbuhan 1,34%, teridentifikasi memiliki jumlah kawasan permukiman kumuh pada tahun 2004, adalah sebanyak 112 desa/kelurahan.

Ciri-ciri kawasan kumuh dapat dilihat dari: (1) kondisi rawan lingkungan fisik, yaitu rawan banjir, kebakaran, sarana prasarana kurang memadai, sanitasi lingkungan buruk, tidak ada sumber air bersih, perumahan padat dan kurang layak huni, (2) kondisi ekonomi rendah, dimana penduduknya berpenghasilan rendah dan sangat rendah dengan tingkat pengangguran tinggi, (3) kondisi sosial rendah, dimana tingkat pendidikan rendah, tempat sumber kriminalitas dan tingkat kesehatan rendah, serta (4) aspek hukum, dimana terdapat hunian tidak sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lingkungan permukiman kumuh berdasarkan lokasi dapat digolongkan kumuh nelayan, kumuh dekat pusat kegiatan sosial ekonomi, kumuh pusat kota, kumuh pinggiran kota, kumuh kawasan pariwisata, kumuh daerah rawan bencana, kumuh tepian sungai dan danau. Selain itu, tingkat kekumuhan lingkungan satu berbeda dengan yang lainnya karena terkait dengan karakteristik lingkungan itu sendiri. Sebagai contoh, permukiman tradisional di daerah Bali dataran sudah ada yang mengarah berkarakteristik kota, demikian juga permukiman tradisional di daerah pegunungan kendatipun tingkat gradasinya berbeda. Dari gambaran tersebut diatas, menunjukkan permukiman kumuh sudah tersebar diberbagai desa/kelurahan, dan menunjukkan 16,81 % dari 666 desa/kelurahan dinyatakan sebagai lingkungan permukiman kumuh.

Di Bali, sekarang terdapat dua jenis desa, yaitu desa dinas dan desa adat. Kedua jenis desa tersebut merupakan organisasi terkecil yang meliputi sekelompok masyarakat yang mendiami atau bertempat tinggal dalam satu wilayah tertentu (Surpha 2002:52). Sebagaimana kita ketahui bahwa kedua jenis desa tersebut memiliki sistem pemerintahan yang berkonotasi dualitik dimana desa dinas berfungsi melaksanakan tugas-tugas kedinasan, sedangkan desa adat melaksanakan tugas-tugas yang berkaitan dengan adat dan keagamaan. Secara umum kedua desa tersebut didukung oleh masyarakat yang sama, kecuali bagi mereka yang hanya memilih sebagai anggota masyarakat dinas atau adat, seperti penduduk pendatang atau penduduk yang bukan beragama Hindu. Melihat

hal yang demikian, maka pola-pola pemberdayaan masyarakat hendaknya melibatkan desa dinas maupun desa adat, sehingga segala perbedaan karakteristik dari segi-segi budaya setempat dapat dipahami sehingga dapat mengambil langkah-langkah yang tepat dalam penanganannya.

Upaya peningkatan kualitas lingkungan umumnya dilakukan oleh masyarakat, kecuali lingkungan permukiman kumuh yang penanganannya dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Peningkatan kualitas lingkungan yang dilakukan masyarakat perkotaan maupun perdesaan sangat bervariasi sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi dan budayanya. Lingkungan permukimannya tidaklah terlepas dari nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang berlaku di masyarakat. Menurut Naya Sujana (1994:51), manusia Bali dilihat dari perspektif mikro dan individual memiliki perwujudan “variabilitas yang sangat majemuk” yang sifat-sifatnya multi-dimensional antara lain, sebagai manusia religius, manusia budaya, manusia sosial, manusia simbolis, manusia estetis, manusia politis, dan manusia ekonomis. Variabilitas majemuk umumnya kita jumpai pada masyarakat perkotaan atau kawasan-kawasan pariwisata yang berkembang pesat. Pada daerah ini terjadi keberagaman etnis, sosial, budaya, ekonomi. Upaya pemberdayaan di dalam suatu masyarakat yang sangat kompleks seperti ini, memerlukan pendekatan dari berbagai sisi.

Kota-kota di Bali yang menunjukkan perkembangan alamiah (*encrimental*) menjadikan penduduknya padat, lingkungan mukim kampung tidak teratur, kurang tertata, banyak prasarana yang rusak, dan bangunan-bangunan terkadang dibuat dari bahan bekas dengan teknologi rendah. Pertambahan jumlah penduduk kota yang disebabkan oleh pertambahan alamiah maupun karena perpindahan telah meningkatkan tuntutan dan pelayanan kebutuhan perumahan, pusat kesehatan dan utilitas umum, (Djoko Sujarto 1977:5).

Penduduk kota-kota di Bali, disamping berkembang secara alamiah juga berkembang akibat adanya arus urbanisasi. Perkembangan tersebut memerlukan penyiapan fasilitas umum

seperti tempat perdagangan, pendidikan dan peribadatan dengan tuntutan fasilitas lingkungan yang semakin beragam. Hal ini juga terjadi pada sarana hunian dan sistem produksinya.

Menurut Budiharjo (1983:69), saat ini perumahan sudah merupakan industri dan kegiatan mencipta perumahan menjadi ajang kerja para spesialis dan profesional. Semula pembangunan rumah merupakan kegiatan perorangan, keluarga, maupun tetangga sekitar. Kini sudah berubah dan berkembang dimana sektor swasta juga turut serta di dalamnya dengan pemerintah sebagai pembina. Penyediaan fasilitas umum, dan sistem produksi huniannya akibat perkembangan penduduk bukan lagi masalah sederhana tetapi menjadi semakin kompleks.

Pola pembangunan yang berdasarkan komunitas menghadapi beberapa kendala seperti: rendahnya partisipasi masyarakat, kurang terampilnya tenaga kerja, dan kesulitan mendapatkan bantuan pinjaman modal. Pemerintah dalam hal ini dibantu oleh swasta dan tenaga penggerak masyarakat perlu melakukan langkah-langkah yang tepat untuk memotivasi masyarakat yang memiliki penghasilan tidak tetap disertai budaya hidup kurang sehat dan bersih sehingga tidak bersifat apatis terhadap kualitas lingkungannya. Langkah-langkah ini juga sangat diperlukan karena di dalam masyarakat sendiri masih terdapat krisis tersembunyi, yaitu adanya anggota masyarakat yang memiliki kemampuan potensial namun tidak berani muncul karena merasa minder atau merasa memiliki banyak keterbatasan. Langkah-langkah untuk memotivasi masyarakat ini sangat diperlukan karena jika masyarakat tetap diam dan apatis, serta tidak adanya dorongan dari pemerintah, swasta, dan tenaga penggerak masyarakat, maka terdapat kecenderungan terjadi pelanggaran terhadap ketentuan mengenai tata guna lahan, perumahan, rumah sehat, kepadatan bangunan, arsitektur Bali, dan perizinan.

Dengan demikian, keterlibatan berbagai sektor dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh tetap merupakan faktor dominan. Pola mengikutsertakan masyarakat ini perlu dilakukan secara berkelanjutan dalam

berbagai tahap pembangunan yaitu mulai dari pengambilan inisiatif, pembangunan, pemanfaatan sampai pada pemeliharaan.

Pemerintah melalui Bagian Proyek Peningkatan Kualitas Lingkungan Propinsi Bali telah melakukan usaha peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh dengan konsep tri daya. Usaha tersebut dilakukan sejak tahun 2001 melalui kegiatan perencanaan dan pengelolaan yang melibatkan peran serta masyarakat setempat seoptimal mungkin. Peran masyarakat tersebut antara lain berbentuk partisipasi warga dalam menyusun *Community Actin Plan* (CAP) yang menghasilkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Masyarakat dalam penyusunan tersebut didampingi konsultan dan tenaga penggerak masyarakat. Tenaga Penggerak Masyarakat (TPM) sayogyanya berasal dari anggota masyarakat yang dipercaya dan dikenal warga, berdedikasi tinggi kepada warga dan lingkungan tempat tinggalnya, dan bisa berkomunikasi dengan baik antar sesama warga. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan tersebut bertujuan untuk membantu pemerintah dan masyarakat dalam usaha peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh. Adapun sasarannya adalah masyarakat yang dapat ikut serta menyusun program pembangunan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan, dan terealisirnya program peningkatan kualitas lingkungan.

USAHA PENINGKATAN KUALITAS LINGKUNGAN MUKIMAN KUMUH

Usaha peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh, meliputi (1) mensosialisasikan dan memfasilitasi program peningkatan kualitas lingkungan permukiman, (2) melakukan penyusunan data base permukiman kumuh tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Bali, (3) melakukan evaluasi proses pelaksanaan, mekanisme pelaksanaan, serta efektifitas program peningkatan kualitas lingkungan, (4) serta mengkoordinasikan seluruh kegiatan yang terkait dengan peningkatan kualitas lingkungan dan konsultan pendamping (Bagian Proyek Peningkatan Kualitas Lingkungan Propinsi Bali 2004).

Konsep penanganan program peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat, meliputi pemberdayaan sosial masyarakat, pemberdayaan usaha, serta pemberdayaan prasarana dan sarana lingkungan. Ketiga aspek tersebut merupakan suatu proses peningkatan kemampuan, penggalan sumberdaya lokal, serta pemberian peran yang lebih besar kepada masyarakat sebagai pelaku utama dalam peningkatan kualitas lingkungannya secara mandiri. Peran tersebut dapat dilihat dalam berbagai usaha penanganan lingkungan permukiman kumuh, diantaranya perbaikan kampung, bantuan penataan, perbaikan dan rehabilitasi kawasan kumuh, peremajaan lingkungan, dan perbaikan lingkungan.

Bentuk kegiatannya sesuai dengan konsep tri daya adalah pemberdayaan masyarakat untuk memberikan iklim yang mendorong tumbuhnya potensi masyarakat dalam peningkatan kualitas rumah dan lingkungannya. Pemberdayaan tersebut diharapkan dapat menciptakan masyarakat yang memiliki pengetahuan yang luas sehingga dapat mengembangkan dirinya dalam pencapaian kesejahteraan hidup, dan memahami arti penting menciptakan rumah dan lingkungan yang sehat.

Selain menempati tanah milik pribadi, ada sebagian masyarakat yang menempati lahan yang merupakan *karang desa*. Menurut Surpha (2002:49), *karang desa* merupakan hak milik desa yang berfungsi sosial dimana tanah-tanah milik desa ini dapat ditempati oleh krama desa setelah diijinkan melalui keputusan permusyawaratan (*pesangkepan*) desa. Masyarakat yang menempati tanah *karang desa* umumnya memiliki partisipasi yang lebih tinggi dibanding dengan yang menempati tanah milik pribadi. Hal tersebut terkait dengan berbagai peraturan atau *awig-awig* desa yang mengatur mengenai hak, kewajiban, dan tanggung jawab mereka terhadap *karang desa* yang ditempatinya. Pengembangan peran aktif masyarakat melalui kegiatan swadaya pada setiap pelaksanaan pembangunan akan lebih mudah pada masyarakat seperti ini.

Adanya swadaya masyarakat pada pelaksanaan kegiatan fisik merupakan partisipasi riil dari masyarakat terhadap program peningkatan kualitas lingkungan ke arah mandiri melalui program pendampingan masyarakat. Program ini memerlukan penunjukkan tenaga pendamping masyarakat, yang sebaiknya dipilih oleh masyarakat. Pendamping masyarakat ini berfungsi sebagai penggerak masyarakat dalam menumbuhkan kesadaran untuk meningkatkan kualitas lingkungan permukiman termasuk pembiayaannya. Peningkatan kualitas permukiman yang sumber pembiayaan berasal dari kontribusi masyarakat harus bersifat terbuka sehingga andil mereka dapat diketahui secara jelas. Hal ini akan menimbulkan rasa memiliki dan tanggung jawab terhadap pembangunan yang telah dilakukan, selanjutnya dipelihara dan dirawat sehingga keberlanjutan (*sustainable*) pembangunan tersebut dapat tercapai.

Pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat pada kegiatan usaha ekonomi produktif dapat didekati dari potensi usaha ekonomi yang berkembang di masyarakat dengan merangkum aspirasi masyarakat tentang berbagai upaya pengembangan usaha ekonomi lokal. Selanjutnya, kehidupan ekonomi masyarakat lokal dikembangkan dalam berbagai kegiatan, seperti bidang pertanian, nelayan, perdagangan, dan juga kesenian yang bisa dipertunjukkan untuk mendapatkan upah dan nafkah.

Menurut Nehen (1994:96), transformasi ekonomi Bali telah memasuki masyarakat industri (sekunder) dan sekaligus masyarakat jasa (tersier). Ini berarti bahwa masyarakat agraris (primer) sudah bergerak, dan tidak lagi hanya menggeluti sektor ekonomi primer yang menjadi buruh dan manajer sendiri. Hal ini perlu disadari dalam upaya pengembangan usaha masyarakat untuk mendukung program peningkatan kualitas lingkungan permukiman sehingga sesuai dengan potensi usaha dan kelompok usaha kecil masyarakat yang sudah ada baik dari sektor primer, sekunder maupun tersier. Usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat hendaknya tetap menjalin hubungan harmonis dengan alam lingkungan sekitarnya sehingga menimbulkan kenyamanan dan daya tarik masyarakat terhadap usaha yang dilakukan.

Selanjutnya, program kegiatan pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat sebesar-besarnya dilakukan untuk mendukung usaha-usaha masyarakat, menumbuhkan usaha produktif masyarakat, menyediakan prasarana dan sarana pengembangan usaha, serta meningkatkan sikap pengabdian dan loyalitas pada perbaikan lingkungan.

Pemberdayaan prasarana dan sarana lingkungan melalui pendayagunaan, yang berintikan kegiatan pelaksanaan pembangunan perumahan, prasarana dan sarana, dijaga keterkaitannya dengan lingkungan sekitar. Program kegiatannya meliputi penataan kawasan permukiman, perbaikan lingkungan perumahan swadaya, pembangunan dan pemeliharaan prasarana dan sarana dasar permukiman, yang mencakup perbaikan jalan lingkungan, jalan setapak, drainase, penyediaan air bersih, sanitasi dan penanganan persampahan.

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PENINGKATAN KUALITAS LINGKUNGAN PERMUKIMAN KUMUH

Lingkungan permukiman kumuh dapat dilihat dari berbagai sisi, diantaranya adalah kesesuaian peruntukan lahan dengan tata ruang untuk permukiman, status pemilikan lahan, letak kedudukan lokasi kawasan, dan tingkat derajat kekumuhan. Penilaian terhadap tingkat derajat kekumuhan merupakan kriteria utama yang paling penting, karena menyangkut tingkat kepadatan penduduk, jumlah penduduk miskin, kegiatan usaha/ekonomi penduduk disektor informal, kepadatan rumah atau bangunan, kondisi tidak layak huni, kondisi prasarana dan sarana lingkungan, kerawanan kesehatan dan lingkungan, maupun tingkat kerawanan sosial. Pemberdayaan masyarakat dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh berarti bagaimana meningkatkan pemahaman masyarakat agar mau turut serta ambil bagian dalam berbagai kegiatan dalam peningkatan kualitas lingkungannya.

Usaha pemberdayaan masyarakat adalah dengan mendorong masyarakat untuk mandiri serta memiliki kemampuan untuk mengambil keputusan sendiri, prakarsa sendiri, dan memperbaiki hidupnya sendiri. Keterlibatannya,

dapat berupa aktivitas dalam wujud sumbangan pikiran, pendapat maupun tindakan, dapat pula berupa urun biaya, material untuk perbaikan lingkungannya. Pada hakekatnya pemberdayaan dapat dilihat dari keikutsertaannya dalam 5 tahap kegiatan, yaitu kegiatan dalam pengambilan inisiatif, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi, serta pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan permukiman.

Pertama, pada tahap pengambilan inisiatif dimana masyarakat dikenalkan terhadap pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) yang mempunyai tujuan meningkatkan potensi masyarakat. Pada tahap ini masyarakat diberikan penyadaran, dorongan, motivasi, kesempatan termasuk pula kewenangan yang sifatnya sesuai dengan fungsi dan perannya. Selanjutnya dikenalkan berbagai permasalahan yang dihadapi di lingkungan permukimannya, sehingga dari pemahaman mereka dapat memunculkan berbagai ide maupun gagasan yang positif, karena tanpa pemahaman permasalahan biasanya kesulitan dalam memunculkan inisiatif. Hal yang perlu diwaspadai dalam pemberdayaan masyarakat adalah berbagai bentuk konflik. Hal ini berpotensi terjadi karena dalam pemberdayaan masyarakat menyangkut berbagai bidang seperti pertanahan, hak milik, tanggung jawab, kewenangan dan sebagainya. Potensi konflik ini perlu dihindari.

Peran pemimpin atau penguasa desa dinas maupun adat sangat potensial dalam mengambil inisiatif, karena punya wewenang dan kemampuan dalam menggerakkan masyarakat di lingkungan desanya. Menurut Swarsi (1986:8), kekuasaan biasanya membentuk hubungan asimetris dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah, satu pihak yang memberi perintah, satu pihak yang mematuhi perintah. Artinya disamping pemberdayaan yang tumbuh dari masyarakat juga peran kekuasaan ikut menentukan dalam pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat dapat muncul apabila ada kekuatan yang menggerakkan, dan ada orang yang digerakkan. Pemberdayaan tersebut harus dibangkitkan karena memerlukan sesuatu kekuatan penggerak, dan tentunya dituntut kemampuan penguasa untuk memotivasi dalam

melakukan gerakan tersebut, termasuk gerakan-gerakan pengambilan inisiatif dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh. Gerakan tersebut, misalnya bagaimana cara-cara memugar rumah, cara mengembangkan lingkungan, penambahan fasilitas lingkungan, cara-cara pemecahan drainase, maupun penanganan limbah berbahaya, sehingga dalam pengambilan inisiatif dapat lebih membuka wawasan permasalahan sebesar-besarnya. Pengambilan inisiatif ini tidak hanya oleh orang yang berkuasa, akan tetapi dapat pula dilakukan oleh perorangan, kelompok orang-orang, tokoh-tokoh masyarakat termasuk lembaga pemerintahan yang bersifat adat dan atau dinas.

Kedua, pada tahap perencanaan, pendekatan peran serta masyarakat (*community based approach*) sangat perlu dilakukan, karena pada dasarnya tidak semua masyarakat dapat melakukan perencanaan secara mandiri. Sebagaimana kita ketahui perencanaan suatu lingkungan permukiman sangatlah kompleks, meliputi perencanaan ruang fisik (*spatial*) dan non-ruang (*aspatial*). Perencanaan ruang fisik berupa berbagai wujud rumah, perumahan, sarana dan prasarana lingkungan permukiman. Perencanaan non ruang dalam wujud idealisme, aspirasi, sikap perilaku dari berbagai kondisi sosial, budaya, ekonomi masyarakat yang serbaneka.

Di Bali, pada daerah pedesaan sistem sosial atau tata krama kemasyarakatan umumnya berorientasi pada pentingnya nilai-nilai suka-duka di dalam kehidupan masyarakat. Nilai-nilai tersebut merupakan ikatan yang mampu menyatukan berbagai pandangan yang terdapat di dalam masyarakat. Nilai suka-duka untuk daerah perkotaan menampakkan adanya pergeseran, yang disebabkan berbagai faktor yang mempengaruhinya, diantaranya kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang beragam karena terdapat pembauran warga yang datang dari berbagai tempat. Menurut Djemabut Blaang (1986:96), dalam penanganan pembangunan perumahan tercakup berbagai macam lingkungan perumahan dari berbagai golongan masyarakat yang terkoordinir dan terkait satu sama lainnya dalam perencanaan. Papanan di atas, menunjukkan adanya berbagai macam lingkungan dengan keberagaman sosial, budaya

dan ekonomi masyarakatnya yang sekaligus menunjukkan adanya keberagaman macam nilai suka-duka. Dalam pemberdayaan masyarakat yang beragam perlu dicermati adanya nilai-nilai yang memiliki hubungan fisik maupun sosial yang terdapat pada setiap lingkungan perumahan. Pemahaman terhadap nilai-nilai tersebut dapat disikapi dalam perencanaan dengan sistem manajemen yang mampu mengkoordinasi berbagai kegiatan perencanaan.

Community Action Plan (CAP) yang telah diterapkan di daerah Bali pada dasarnya disambut baik oleh masyarakat. Masyarakat dibekali bagaimana mengenali dan menggali nilai-nilai dan permasalahan dengan melakukan survey kampung sendiri. Hasil survey kampung sendiri dibahas dalam rembug warga, sehingga mereka dapat mengetahui nilai-nilai dan permasalahan yang sedang dihadapi masyarakat. Perencanaan lingkungan permukiman yang dilakukan sendiri oleh masyarakat, memerlukan bimbingan konsultan perencana dan Tenaga Penggerak Masyarakat (TPM). Mereka bersama-sama menyusun program pembangunan sesuai prioritas tahunannya yang dituangkan dalam program pembangunan berjangka. Keuntungan yang dapat diambil adalah pada setiap rencana program pembangunan yang disusun oleh masyarakat sudah tentu dapat diterima masyarakat, dan apabila terdapat program baru lainnya maka harus segera dikonsultasikan kembali pada masyarakat melalui rembug warga. Model pemberdayaan masyarakat dalam penyusunan program perencanaan seperti ini akan dapat menggali konsep-konsep pembangunan mandiri, menumbuhkembangkan nilai-nilai yang telah mereka miliki, membangkitkan partisipasi warga, sehingga masyarakat terhindar dari berbagai bentuk konflik kepentingan.

Ketiga, pada tahap pelaksanaan peningkatan kualitas lingkungan permukiman, masyarakat dapat berperan dalam berbagai bidang, misalnya dalam penyediaan lahan, bahan bangunan, tenaga kerja, menjaga ketertiban, keamanan dan sebagainya. Masyarakat dapat mengambil kesempatan dan pengalaman dimana perlu diperhatikan fungsi dan peran masyarakat termasuk prosedur-prosedur yang harus dipatuhi agar tidak terjadi konflik, karena hasilnya untuk

masyarakat itu sendiri. Santosa (1988:42) menyoroti "kenaifan" yang mengorbankan organisasi tindakan masyarakat melalui struktur-struktur administrasi yang hirarkis. Maksudnya, segala bentuk partisipasi warga dalam pembangunan jangan sampai melanggar organisasi dan sistem administrasi yang telah diberlakukan. Segala bentuk ketidaksesuaian akibat pelanggaran organisasi dan sistem administrasi sudah tentu akan berhadapan dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, partisipasi warga terhadap pelaksana haruslah jelas. Bentuk partisipasi dalam membantu kelancaran pekerjaan, seperti menyediakan tempat untuk menaruh bahan bangunan, ikut menjaga ketertiban, menjaga keamanan bahan, melancarkan pelaksanaan pembangunan, maupun penyediaan tenaga kerja yang handal.

Berbagai potensi kendala dalam praktek di lapangan yang menyebabkan masyarakat tidak dapat langsung berpartisipasi aktif adalah struktur administratif dinas maupun adat yang berbelit-belit. Hal tersebut dapat melemahkan partisipasi warga. Nilai positif yang dapat diambil adalah dapat menghindari berbagai bentuk kesalahpahaman antar pelaku yang terlibat. Upaya menghindari kesalahpahaman dalam pelaksanaannya adalah dengan membuat suatu rencana yang dikerjakan sendiri sejelas-jelasnya, misalnya penggalan dana, pengerahan tenaga, material, alat-alat kerja atau tanah yang diperlukan untuk tempat fasilitas umum, perluasan jalan, parit, dan got tidak bisa lepas dari struktur hirarkis desa adat dan dinas.

Keempat, pada tahap pengawasan dan evaluasi dalam peningkatan kualitas lingkungan, masyarakat dinas maupun adat memegang peranan penting. Menurut Surpha (2002:103), hubungan hirarkis dalam desa adat dan dinas terlihat suatu keterikatan antara pemerintah desa dan desa adat, bahkan keterikatan ini bersifat paralel yang saling menunjang dalam pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing. Program peningkatan kualitas lingkungan permukiman sering kita jumpai berupa program perbaikan menyangkut hal-hal yang bersifat dinas dan adat. Perbaikan yang bersifat dinas, misalnya perbaikan jalan, riol, kantor desa, sekolah, puskesmas maupun pasar desa. Sedangkan perbaikan yang bersifat adat,

misalnya perbaikan bangunan pura, perbaikan jalur prosesi ritual, perbaikan tempat-tempat yang disucikan dan sebagainya. Pelibatan desa dinas dan desa adat dalam perbaikan tersebut merupakan hal yang sangat penting, mengingat adanya pekerjaan perbaikan yang harus diawasi secara bersama-sama. Artinya setiap tindakan perbaikan tetap sepengetahuan desa adat dan dinas, sehingga pemberdayaan dalam pengawasan dapat berjalan serasi, dan efektif.

Pelibatan tokoh atau pemimpin masyarakat dapat memerankan fungsi tersebut karena mereka memiliki wewenang untuk mengatur masyarakatnya. Pemimpin masyarakat dapat dikonsepsikan sebagai pihak yang berkompeten dan memiliki fungsi keperantaraan antara pemilik program peningkatan kualitas lingkungan permukiman dengan pelaksana dan masyarakat. Model pengawasan seperti ini dalam *mengajegkan* nilai-nilai lokal, seperti norma-norma, nilai-nilai kepribadian, dan keterbukaan merupakan pilihan pemberdayaan yang dapat diselesaikan secara musyawarah. Pemberdayaan disini dikaitkan dengan pemberian petunjuk-petunjuk terhadap kekeliruan dalam pelaksanaan rencana atau merupakan perbaikan dari rencana semula. Masyarakat yang terlibat langsung dalam pengawasan dapat merinci bagian-bagian yang harus disesuaikan dengan rencana. Sedangkan bagi masyarakat yang melakukan pengawasan tidak langsung dapat merekam mutu pekerjaan, kegiatan-kegiatan, kejadian-kejadian yang terkait dengan peningkatan kualitas lingkungan permukiman dapat menghimpun hasil pantauan mereka dan disampaikan kepada yang terlibat dan bertanggung jawab terhadap pekerjaan tersebut. Sistem pengawasan tersebut dapat mendorong percepatan pelaksanaan pekerjaan dan pencapaian mutu yang sesuai dengan rencana. Partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung yang didudukkan secara benar terkait dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab sangat berguna dalam pemberdayaan pengawasan.

Pada tahap evaluasi dalam penataan lingkungan baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sudah tentu terdapat kesesuaian, ketidaksesuaian, kekeliruan dan bentuk-bentuk penyimpangan lainnya. Evaluasi dapat dilihat dari kesesuaian rencana dengan

pelaksanaan, adendum, bestek, RAB, *time schedule* yang secara umum menunjukkan kualitas hasil pekerjaan. Konflik dapat muncul bila terjadi ketimpangan atau ketidakadilan atau juga ketidakterbukaan terjadi dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman, misalnya dalam hal finansial, mutu pekerjaan yang buruk, pengalihan rencana tanpa sepengetahuan masyarakat, pemberian bahan atau bantuan dana bergulir yang tidak sesuai sasaran. Diperlukan suatu evaluasi agar pengembangan lebih lanjut dapat lebih sempurna. Pemberdayaan dalam hal ini memerlukan kemampuan yang tinggi dan berdimensi luas. Semua pihak yang terlibat dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman harus dapat menyelesaikan konflik dengan cara melakukan rembug warga, perundingan dari hati kehati, antara pihak pengelola dengan masyarakat lokal yang difasilitasi oleh pihak pemerintah untuk mengetahui keinginan masyarakat yang sesungguhnya. Selanjutnya rencana kegiatan atau hasil evaluasi yang telah dilakukan memerlukan penyebarluasan kepada segenap masyarakat dan untuk mendapatkan umpan balik dariarganya.

Kelima, pada tahap pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan permukiman merupakan hal yang sangat urgen dilakukan oleh warga masyarakatnya. Keberhasilan pengelolaan lingkungan permukiman sangat dipengaruhi oleh aktivitas warga yang bersifat membina, membangun dan mengembangkan lingkungannya. Berbagai program yang telah dilaksanakan dengan baik, masyarakat tetap diharapkan melakukan pengelolaan dan pemeliharaan lingkungannya melalui kesadaran murni dalam berbagai bentuk partisipasi. Usaha memanfaatkan, membina, dan melestarikan alam lingkungan sekitarnya merupakan usaha positif dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman, sebab kalau tidak demikian maka lingkungan akan segera kembali menjadi lingkungan permukiman kumuh. Pemberdayaan masyarakat harus tetap dilakukan untuk menjaga, memperbaiki, sampai melakukan pemeliharaan agar kualitas lingkungan minimal sama, atau bila dimungkinkan kualitasnya meningkat dengan adanya partisipasi aktif dari warga masyarakat. Keberhasilan pemberdayaan

masyarakat dalam pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan permukiman dapat dilihat dari usaha-usaha yang dilakukan, seperti mengoptimalkan fungsi dan peran lembaga-lembaga formal dan non formal, menentukan dan mengatur hak, kewajiban dan tanggung jawab warga, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, pemeliharaan lahan dan air, dan potensi alam lingkungan dalam peningkatan kualitas lingkungan permukimannya.

SIMPULAN

1. Pemberdayaan dalam peningkatan kualitas permukiman kumuh mutlak diperlukan dan penerapannya dapat melibatkan berbagai komponen masyarakat baik perorangan, kelompok masyarakat, warga masyarakat desa maupun pemimpin desa dinas maupun adat. Pemberdayaan yang diharapkan adalah dalam berbagai wujud fisik maupun non fisik yang bersifat konstruktif, dan mensukseskan setiap program peningkatan kualitas lingkungan permukiman.
2. Aktivitas yang dilakukan dalam pemberdayaan adalah dalam berbagai segi dari pengungkapan insiatif, ide-ide, konsep, sampai realisasi ide tersebut.

SARAN

1. Segala bentuk pengambilan keputusan yang telah diprogramkan dalam peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh hendaknya melibatkan masyarakat melalui rembug warga yang diselesaikan secara musyawarah dan mufakat. Hal ini dapat dipergunakan sebagai modal yang potensial dalam pemberdayaan masyarakat.
2. Upaya untuk menghindari terjadinya kemandegan dalam pemberdayaan masyarakat adalah dengan mempertimbangkan menggunakan model pemberdayaan yang dapat dikembangkan masyarakat secara mandiri.

DAFTAR PUSTAKA.

- Arief Budiman & Ph. Quarles van Ufford, (editor). 1988, *Krisis Tersembunyi dalam Pembangunan*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Djemabut Blaang (Penyunting). 1986, *Perumahan dan Permukiman sebagai Kebutuhan Pokok*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Djoko Sujarto, Ir. M.Sc.1977. *Pendekatan Pembangunan Perkotaan Ditinjau dari Segi Perencanaan Lokal*. Bandung.
- Eko Budhiharjo, Ir. M.Sc.1986. *Arsitektur dan Kota di Indonesi*. Yogyakarta.
- Fox, William F.1994, *Strategic Options for Urban Infrastructure Management*. Washington USA: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Kessides, Christine. 1993). *Institutional Options for Provision of Infrastructure*. Washington USA: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Narada Karya, CV. 2004, *Konsultan Managemen Wilayah Propinsi Bali*. Denpasar: Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, Proyek Pengembangan Prasarana dan Sarana Permukiman Bali Bagian Proyek Peningkatan Kualitas Lingkungan Propinsi Bali.
- Pitana, I Gede (editor). 1994. *Dinamika Masyarakat dan Kebudayaan Bali*. Denpasar: Percetakan Offset Bali Post,
- Swarsi, Si Luh. 1986. *Sistem Kepemimpinan dalam Masyarakat Pedesaan Daerah Bali*. Denpasar.
- Surpha I Wayan, S.H. 2002. *Seputar Desa Pakraman dan Adat Bali*. Denpasar: PT. Offset BP,.