

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum di Indonesia, UUD menjadi acuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengatur semua urusan negara baik pemerintahan maupun keberlangsungan hidup rakyat Indonesia. Hak dan kewajiban setiap warga negara juga diatur dalam UUD 1945, salah satu hak yang dimiliki setiap warga negara ialah seperti pada pasal 28H ayat 1 yang berbunyi *“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”*

Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan salah satu hal yang diatur dalam Undang-Undang dasar 1945, tapi pada kenyataannya apakah seluruh masyarakat Indonesia sudah memiliki lingkungan hidup yang baik? Lingkungan yang baik tentu akan memberi dampak yang baik pula bagi masyarakat dan begitu juga sebaliknya jika lingkungan tidak baik tentu akan memberi dampak yang tidak baik bagi masyarakat. Dewasa ini masyarakat dan pemerintah Indonesia masih menghadapi permasalahan lingkungan yang belum terselesaikan. Seiring dengan perkembangan waktu dan laju

pertumbuhan penduduk, permasalahan lingkungan yang muncul pun semakin kompleks. Permasalahan lingkungan antara lain kepadatan penduduk yang terus meningkat, masalah persampahan, masalah sanitasi kota, dan kualitas air. Hal ini tak lepas dari peningkatan pertumbuhan penduduk yang ada di perkotaan baik secara urbanisasi maupun pertumbuhan penduduk secara alami. Yang begitu nampak di daerah perkotaan yakni minimnya lahan untuk permukiman akibat meningkatnya pertumbuhan penduduk yang tidak dibarengi oleh penyediaan lahan tinggal/permukiman. Tidak sedikit wilayah permukiman perkotaan yang tidak memiliki space/ruang yang cukup untuk tinggal dan terkadang bantaran sungai pun menjadi lahan tinggal penduduk, permukiman yang tidak teratur ini nantinya akan menjadi permukiman kumuh. Tak jarang penduduk membangun rumah petak kecil untuk kemudian disewakan atau diperjualbelikan kepada pendatang. Justru hal ini lah yang akan menambah permasalahan dari segi kenyamanan, kebersihan bahkan kesehatan masyarakat yang ada di permukiman perkotaan. Dikota-kota besar permukiman kumuh tumbuh liar, selain minimnya lahan diperkotaan juga tingginya harga tanah yang tidak seimbang dengan pendapatan per kapita penduduk juga menjadi kendala terhadap kemampuan penduduk untuk mendapatkan permukiman yang layak, dari permukiman yang seadanya inilah menyebabkan lingkungan permukiman yang tidak teratur dan tidak memiliki prasarana yang memadai seperti jalan, sumber air bersih, pembuangan sampah, saluran pembuangan air kotor dan sebagainya. Dengan bertambahnya

penduduk yang tidak seimbang dengan lahan yang ada tersebut menyebabkan minimnya jalan akses untuk keluar dari pemukiman. Sumber air bersih juga menjadi permasalahan yang ada di perkotaan, ini disebabkan berbagai hal yang terjadi diantaranya erosi tanah selama konstruksi bangunan, limbah industri, luapan air kotor dan septictank, banjir, serta kontaminasi air hujan di permukaan tanah dan jalanan. Pembuangan sampah juga menjadi permasalahan kompleks terutama bagi masyarakat yang tinggal di pinggir sungai. Kebiasaan warga pinggir sungai yang menggunakan badan sungai untuk pembuangan sampah maupun limbah rumah tangga, kebiasaan ini tentu akan menyebabkan timbulnya berbagai penyakit, kebersihan dan ketidaknyamanan bagi warga.

Guna mengatasi permasalahan terkait dengan lingkungan PNPM-Mandiri Perkotaan (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) mencanangkan program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK) yang mana program ini mengikutsertakan masyarakat dalam pengimplementasiannya. Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK) ini ditujukan kepada kelurahan, yang merupakan program penataan lingkungan permukiman sebagai upaya untuk menata lingkungan permukiman di kawasan miskin, padat, dan kumuh guna menciptakan lingkungan yang teratur, aman dan sehat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat miskin.

Tujuan Program PLPBK:

- a) Peningkatan kesadaran masyarakat untuk hidup bersih, sehat dan produktif melalui peningkatan kapasitas, kemitraan dan integrasi perencanaan pembangunan.
- b) Penataan lingkungan permukiman miskin berbasis ruang
- c) Peningkatan sarana dan prasarana dan pelayanan permukiman untuk masyarakat miskin.

Yang ingin dicapai dari Program PLPBK:

- a) Dokumen Perencanaan Tingkat Desa (RPLP) Rencana Penataan Lingkungan Permukiman dan Dokumen Perencanaan kawasan Prioritas (RTPLP) Rencana Tindak Penataan Lingkungan Permukiman
- b) Pranata atau aturan bersama untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan kesejahteraan masyarakat
- c) Fisik bangunan dan lingkungan yaitu pembangunan fisik dikawasan miskin
- d) Perubahan sosial, prilaku hidup bersih sehat dan produktif. Dikutip dari <http://www.p2kp.org/>

Kota Yogyakarta memiliki luas wilayah tersempit dibandingkan dengan daerah tingkat II lainnya, yaitu 32,5 Km<sup>2</sup> yang berarti 1,025% dari luas wilayah Propinsi DIY. Dengan luas 3.250 hektar tersebut terbagi menjadi 14 Kecamatan, 45 Kelurahan, 617 RW, dan 2.531 RT, serta dihuni oleh 428.282 jiwa (sumber data dari SIAK per tanggal 28 Februari 2013) dengan

kepadatan rata-rata 13.177 jiwa/Km<sup>2</sup>. Kota Yogyakarta merupakan salah satu Kota yang menjalankan program Penataan Lingkungan Pemukiman Berbasis Komunitas.

Dalam pengimplementasian program ini PNPM Mandiri Perkotaan bekerjasama dengan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). BKM adalah lembaga masyarakat yang pada hakekatnya mengandung pengertian sebagai wadah masyarakat untuk bersinergi dan menjadi lembaga kepercayaan milik masyarakat, yang diakui baik oleh masyarakat sendiri maupun pihak luar, dalam upaya masyarakat membangun kemandirian menuju tatanan masyarakat madani yang dibangun dan dikelola berlandaskan nilai-nilai universal, sebagai wadah masyarakat untuk bersinergi BKM berbentuk pimpinan kolektif, dimana keputusan dilakukan secara kolektif melalui musyawarah mufakat anggota BKM. BKM mempunyai tugas: (1) Menetapkan kebijakan-kebijakan dan keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan khususnya, dan penanggulangan kemiskinan umumnya, (2) Menyusun rencana Program Penanggulangan Kemiskinan di wilayahnya berdasarkan aspirasi masyarakat, (3) Melembagakan nilai-nilai universal dalam pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dan kehidupan bermasyarakat di wilayahnya. Dikutip dari *Karya-ilmiah.um.ac.id/*

BKM kemudian mengorganisir pemberdayaan masyarakat untuk bergotongroyong dalam keberhasilan program. Dalam pelaksanaan program

Penataan Lingkungan Berbasis Komunitas (PLPBK) pemberdayaan masyarakat sangat diperlukan guna menentukan keberhasilan pelaksanaan program yang dapat bermanfaat bagi masyarakat. PNPM sebagai pengawas dan pengendali program yang bekerjasama dengan Badan Keswadayaan Masyarakat ( BKM ) sebagai badan yang memberdayakan masyarakat, BKM memiliki peranan yang sangat strategis. Untuk itulah peneliti tertarik untuk mengali sejauhmana pencapaian program penataan lingkungan berbasis komunitas ini berjalan di kelurahan Karangwaru dan bagaimana proses pemberdayaan masyarakat dalam terlaksananya program tersebut.

Penataan Lingkungan pemukiman di sekitar kali Buntung, Kelurahan Karangwaru, Tegallrejo, Yogyakarta mendapat pujian dari Minister's to the Government Office, Chairman of The Lao National Commite for Rular Development and Proverty Eradiction (NORDPE) Bunheyang Douangphachanh saat mengunjungi lokasi bantaran kali Buntung bersama delegasi anggota ASEAN Plus Three, pada 4 Juli 2013. Mereka sengaja mengunjungi lokasi tersebut guna melihat dan belajar langsung keberhasilan menata kawasan kumuh di kali Buntung penataan lingkungan pemukiman berbasis komunitas (PLPBK). Sebelumnya kawasan kali Buntung merupakan kawasan kumuh, sekitar 70 hunian di kawasan kali Buntung yang membelakangi sungai selama bertahun-tahun telah menjadi sumber kekumuhan. Berbagai sisa limbah rumah tangga, seperti sampah, tinja, dan air bekas cucian dan mandi semua tumpah mengotori kali Buntung. Kelurahan

Karangwaru juga merupakan daerah dengan penyebaran DBD yang cukup tinggi dan menjadi kawasan rawan banjir terutama di wilayah sekitar sungai. Seperti yang di sampaikan oleh Lurah Karangwaru.

“Sebelum implementasi program PLPBK, ketika musim hujan tiba sungai meluap dan 70 rumah di bantaran sungai terendam banjir bahkan air sampai masuk kesumur warga sehingga air tercemar, bahkan 2 tahun berturut-turut menjadi kawasan dengan DBD cukup tinggi dikawasan Kota Yogyakarta” (wawancara dengan Lurah Karangwaru Bpk. Suhardi, SIP pada senin 17 Nov 2014)

Namun demikian, berkat ketekunan warga masyarakat yang terlibat aktif dalam program PLPBK, kini lingkungan kali Buntung berubah dan mengubah segalanya. Jika sebelumnya kawasan kali Buntung terkesan kumuh dan “seram”, kini berubah drastis. Kawasan kali Buntung pasca penataan tampak begitu asri dan nyaman untuk dihuni. Bahkan, mulai menampakkan geliatnya sebagai kawasan yang secara ekonomi cukup menjanjikan bagi kesejahteraan warga kampungnya. Berbagai tanaman hias yang ditanam disekitar lahan taman kali Buntung ternyata bukan tanaman biasa, melainkan jenis tanaman yang memiliki nilai tambah ekonomi dan mendatangkan penghasilan sampingan bagi penghuni disekitarnya. Demikian pula dengan kondisi rumah yang kini tidak membelakangi sungai, juga dimanfaatkan oleh warga setempat untuk mempercantik halaman muka jalur pedestrian sebagai ruang publik yang dapat dijadikan sumber potensi ekonomi tersendiri. Melalui jalan keberhasilan inilah program PLPBK di Karangwaru sempat menjadi

materi presentasi pada forum internasional bertajuk “Secoond Flood Risk Management and Urban Resilience Workshop” di Seoul, Korea Selatan pada 28-29 Mei 2013. Kegiatan PLPBK di Kelurahan Karangwaru dimulai sejak 2009, Karangwaru merupakan 1 dari 15 kelurahan di Daerah Istimewa (DI) Yogyakarta yang mendapatkan program ini. Secara teknis pelaksanaan program PLPBK di Karangwaru diprakarsai oleh Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Tridaya Waru Mandiriyang dikendalikan oleh Oversight Service Provider (OSP) 5 Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan Provinsi DI Yogyakarta. Secara konseptual, program PLPBK sendiri merupakan program lanjutan dari PNPM Mandiri Perkotaan yang bertumpu pada pendekatan pembangunan berkelanjutan , yakni proram yang menitikberatkan pada keseimbangan pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan. Sehingga, kekuatan pendekatan pembangunan ini bukan semata-mata mengarusutamakan pendekatan keruangan (*spatial*), tapi juga sarat pendekatan pembangunan nilai (*value development*) yang terintegrasi dalam menata ruang sosial (*social spatial*) melalui gerakan nilai dan prinsip-prinsip partisipasi (*participatory*), keterbukaan (*tranparancy*) dan bertanggungjawab (*accountability*). Dikutip dari [www.p2kp.org/wartasetil.asp?mid=5899&catid=3&](http://www.p2kp.org/wartasetil.asp?mid=5899&catid=3&)



## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana implementasi program Penataan Lingkungan Pemukiman Berbasis Komunitas (PLPBK) oleh BKM Tridaya Waru Mandiri tahun 2010-2014?

## **C. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui implementasi program Penataan Lingkungan Pemukiman Berbasis Komunitas (PLPBK) oleh BKM Tridaya Waru Mandiri.

## **D. Manfaat penelitian**

Secara teoritis: Dari penelitian yang dilakukan penulis diharapkan bisa menambah kasanah pengetahuan pembaca tentang pelaksanaan program yang mengikutsertakan masyarakat, bagaimana pemberdayaan masyarakat dan kendala dalam pemberdayaan masyarakat.

Secara praktis : Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat menjadi acuan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan pihak-pihak terkait dalam meningkatkan pemberdayaan masyarakat juga mengikutsertakan masyarakat dalam pelaksanaan program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## **E. KERANGKA TEORI**

### **A. Implementasi Program**

#### 1. Konsep Kebijakan dan Implementasi

Menurut William N. Dunn (1998:1) secara etimologis, istilah kebijakan (policy) berasal dari bahasa Yunani dan Sansakerta, polis (negara kota) dan put (kota) dikembangkan dalam bahasa lain menjadi polita (negara) dan akhirnya menjadi policie yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Riant Nugroho D (2003:54) menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Dikutip dari Amir Santoso (1990:23) Charles Bullock III, James E. Anderson dan David W. Brandly, proses kebijakan adalah berbagai aktifitas melalui aktifitas, melalui mana kebijakan pemerintah dibuat. Proses kebijakan itu sendiri terdiri dari enam tahapan yaitu: perumusan masalah, pembuatan agenda, pembuatan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dalam kebijakan publik tentu memiliki tujuan yang berorientasi pada publik, dimana kebijakan itu nantinya dapat berdampak baik bagi keberlangsungan masyarakat. Dalam proses kebijakan publik ada 3 hal yang penting, yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Riant Nugroho D (2003:158) menyebutkan implementasi kebijakan merupakan tahapan yang dilakukan setelah perumusan kebijakan yang merupakan pelaksanaan atau tindakan perwujudan dari kebijakan yang telah disepakati atau diputuskan. Pada prinsipnya implementasi adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Solichin Abdul Wahab (1997:65) implementasi kebijakan menjadi bagian dari proses sebuah kebijakan untuk dapat dijalankan yang nantinya akan terlihat apakah kebijakan tersebut berjalan atau tidak, apakah memberi dampak baik atau tidak. Menurut Van Meter dan Van Horn dikutip dari Solichin Abdul Wahab (1997:65) menyebutkan bahwa proses implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok Pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan kebijaksanaan.

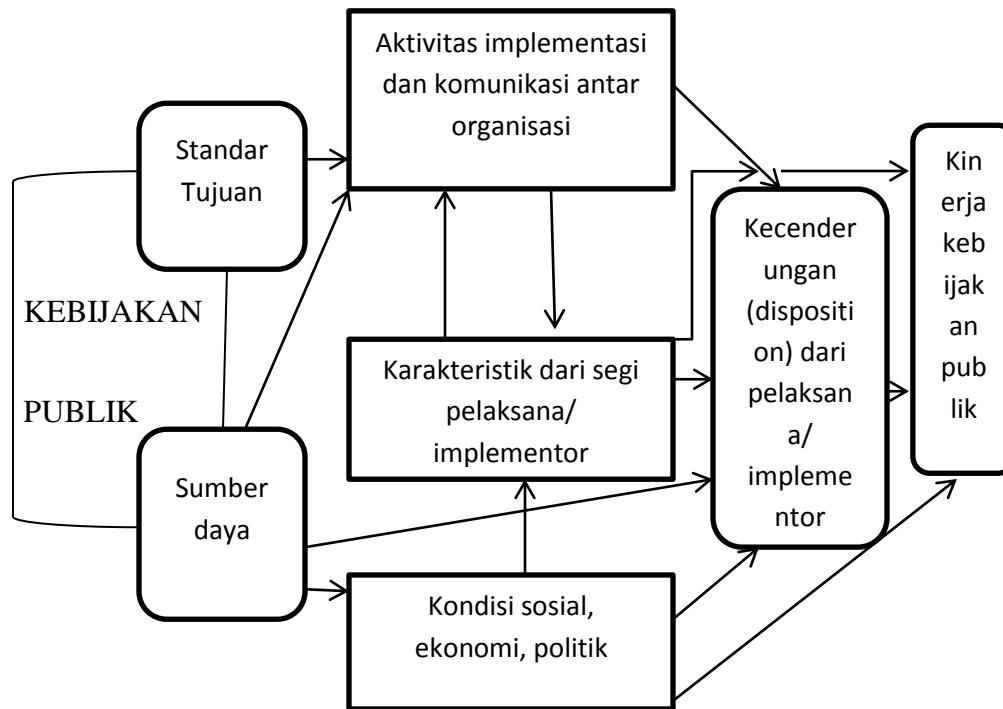
## 2. Model-model Implementasi

Beberapa model implementasi menurut ahli:

Model pertama ialah model yang paling klasik ialah model implementasi yang di perkenalkan oleh Van Meter dan Van Horn dikutip dari Riant Nugroho D (2003:167), model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik.

Gambar 1.1

## Model Implementasi Menurut Van Meter dan Van Horn



Bagan 1.0– Model implementasi Van Meter & Van Horn yang dikutip dari Dwidjowijoto (2006:128)

Riant Nugroho D (2003:169-170) menuliskan bahwa model kedua adalah model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*) yang diperkenalkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel: Pertama, *variabel independen*, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

Kedua, *variabel intervening*, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketetapan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan pada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risoris dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana. Ketiga, *variabel dependen*, yaitu tahapan dalam proses implementasi dari lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Model ketiga adalah model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun (1978), menurut dua pakar ini untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat. Syarat pertama, *berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar*. Syarat kedua adalah *apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya*

waktu. Syarat ketiga, *apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada*. Syarat keempat, *apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal*. Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Syarat keenam, *apakah gubungan saling ketergantungan kecil*. Syarat ketujuh, *pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan*. Syarat kedelapan adalah *bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar*. Syarat kesembilan, *komunikasi dan koordinasi yang sempurna*. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja tim serta terbentuknya sinergi. Syarat kesepuluh, *bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna*. Kekuasaan atau power adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan tanpa otiritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan.

Model keempat adalah model Merilee S. Grindle (1980) ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Menurut Wibawa, dkk (1994,22) Keberhasilannya ditentukan oleh implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan

4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. (Siapa) pelaksana program
6. Sumberdaya yang dikerahkan

Sementara itu konteks implementasinya adalah

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap tanggungjawab

Model kelima adalah model yang disusun oleh Richard Elmore, Michael Lipsky, dan Benny Hjern & David O'Poter dikutip dari Junal Adipurnawidagdo (*Implementasi Program TIC*), model ini dimulai dari:

1. Mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan (inside and outside government)
2. Jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level terbawah.
3. Kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target.
4. Prakarsa Masyarakat secara langsung atau melalui Lembaga Swadaya Masyarakat

Dikutip dari Jurnal Adipurnawidagdo (*Implementasi Program TIC*) penelitian Hjern ini cenderung menjadi pengukuran yang paling komprehensif implementasi dari pendekatan bottom-up. Hjern mempelajari masalah kebijakan di semua tingkat dan kemudian memetakan hubungan. Keberhasilan pelaksanaan didasarkan pada seberapa besar kemampuan individu dalam struktur lokal dapat menyesuaikan kebijakan untuk program mereka. Menurut Michael Lipsky Street-level bureaucrats adalah petugas lapangan yang berinteraksi langsung dengan warga dalam melaksanakan dan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan publik. Implementasi kebijakan dalam model ini terjadi pada dua tingkatan yang berbeda, pelaksanaan makro dan mikro-implementasi (Berman, 1980 dalam Jurnal Adipurnawidagdo). Implementasi makro melibatkan aktor kunci yang terlibat dalam tingkat pemerintah bahwa desain rencana pemerintah. Implementasi mikro adalah bagaimana organisasi-organisasi bereaksi terhadap tingkat lain dan melaksanakan program. (Dikutip dari materi kuliah Implementasi Kebijakan “model VI: Bottom Up” tahun 2013)

## **B. Pemberdayaan**

### **1. Konsep pemberdayaan**

Menurut Sumodiningrat (1999) dikutip dari [eprints.undip.ac.id/](http://eprints.undip.ac.id/) menuliskan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki.



Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan. Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat “people-centered, participatory, empowering, and sustainable” (Chambers, 1995 dalam Kartasmita, 1996:142). Dalam Permendagri RI Nomor 7 Tahun 2007 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat, dinyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah suatu strategi yang digunakan dalam pembangunan masyarakat sebagai upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Pasal 1 , ayat (8)). Lahirnya konsep pemberdayaan sebagai antitesa terhadap model pembangunan yang kurang memihak pada rakyat mayoritas. Konsep ini dibangun dari kerangka logik sebagai berikut : (1) bahwa proses pemusatan kekuasaan terbangun dari pemusatan kekuasaan faktor produksi; (2) pemusatan kekuasaan faktor produksi akan melahirkan masyarakat pekerja dan masyarakat pengusaha pinggiran; (3) kekuasaan akan membangun bangunan atas atau system pengetahuan, sistem politik, sistem hukum dan sistem ideologi yang manipulative untuk memperkuat legitimasi; dan (4) pelaksanaan sistem pengetahuan, sistem politik, sistem hukum dan ideologi secara sistematis akan menciptakan dua kelompok masyarakat, yaitu masyarakat berdaya dan

masyarakat tunadaya (Priyono dan Pranarka, 1996 dikutip dari [www.slideshare.net/orasi-ilmiah](http://www.slideshare.net/orasi-ilmiah)).

Harry Himat (2004:1-3) menyebutkan bahwa pada awal gerakan modern, konsep pemberdayaan bertujuan untuk menemukan alternatif-alternatif baru dalam pembangunan masyarakat. Pada hakikatnya, proses pemberdayaan dapat dipandang sebagai depowerment dari sistem kekuasaan yang mutlak-absolut (intelektual, religius, politik, ekonomi dan militer). Konsep ini digantikan oleh sistem baru yang berlandaskan idiil manusia dan kemanusiaan (humanisme). Doktrin konsep ini sama dengan aliran fenomenologi, eksistensialisme, dan personalisme yang menolak segala bentuk power yang bermuara hanya pada proses dehumanisasi eksistensi manusia. Demikian juga aliran neo-marxis, freudianisme, sosiologi kritik, yang menolak industrialisasi, kapitalisme dan teknologi. Mereka beralasan bahwa ketiga hal diatas dapat mematikan manusia dan kemanusiaan. Aliran ini bercita-cita untuk dapat menemukan sistem yang sepenuhnya berpihak kepada manusia dan kemanusiaan. Sosiologi struktural fungsionalis Parson menyatakan bahwa konsep power dalam masyarakat adalah variable jumlah. Menurut perspektif tersebut, power masyarakat adalah kekuatan anggota masyarakat secara keseluruhan yang disebut tujuan kolektif (misalnya dalam pembangunan ekonomi). Logikannya pemberdayaan masyarakat miskin dapat dicapai bila ditunjang oleh adanya struktur sosial yang tidak berpengaruh negative terhadap kekuasaan (powerful). Dengan pengertian lain kelompok

miskin dapat di berdayakan melalui ilmu pengetahuan dan kemandirian sehingga dapat berperan sebagai agen pembangunan. Hal inilah yang oleh Schumaccker disebut Pemberdayaan. Pemberdayaan akan menjadi masalah bila secara konseptual bersifat Zero-Zum, maksudnya proses pemberdayaan itu dibarengi oleh adanya power kelompok terhadap kelompok lainnya. Weber mendefinisikan Power sebagai kemampuan seseorang/individu/kelompok untuk mewujudkan keinginannya, kendati pun terpaksa menentang lainnya, jika keadaan seperti itu, istilah pemberdayaan yang disamakan dengan power harus dinegosiasikan sebagai strategi untuk mengadakan reformasi sosial.

Craig dan Mayo menyatakan bahwa perspektif Marxis terhadap power dalam masyarakat kapitalis tidak dapat dipisahkan dari kekuatan ekonomi. Power ini bersinggungan erat dengan kepentingan-kepentingan kapitalis lewat kerja sama transnasional yang berskala global. Dalam keadaan semacam itu, pemberdayaan masyarakat miskin dibatasi oleh gerakan- gerakan kapitalis, karena itu masyarakat miskin dan sangat miskin harus diberdayakan untuk dapat berpartisipasi lebih efektif dalam proyek dan program pembangunan yang dicanangkan pemerintah. Kemampuan tawar menawar (bargaining position) dan pelayanan terhadap masyarakat miskin pun semakin meningkat, namun demikian keadaan ini tidak terlepas dari masalah untung dalam pasar global. Pektif Marxis terhadap power of ideas adalah proses setting ideology dan konsep hegemoni yang dikembangkan oleh Gramsci untuk menganalisis kerangka kerja ekonomi dan kekuatan politik. Keduanya dimanfaatkan

sebagai alat legitimasi dan constestable yang efektif dalam masyarakat kapitalis. Hal tersebut merupakan salah satu alternatif dalam pembangunan ekonomi, politik, dan transformasi sosial. Pemberdayaan dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja, dan keadilan. Pada dasarnya, pemberdayaan diletakan pada kekuatan tingkat individu dan sosial. Menurut Rappaport, Pemberdayaan diartikan sebagai pemahaman secara psikologis pengaruh kontrol individu terhadap keadaan sosial, kekuatan politik, dan hak-haknya menurut undang-undang, sedangkan menurut McArdle, mengartikan pemberdayaan sebagai proses pengambilan keputusan oleh orang-orang secara konsekuen melaksanakan keputusan tersebut. Orang-orang yang telah mencapai tujuan kolektif diberdayakan melalui kemandiriannya, bahkan merupakan keharusan untuk lebih diberdayakan melalui usaha mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, ketrampilan serta sumber lainnya dalam rangka mencapai tujuan mereka tanpa bergantung pada pertolongan dari hubungan eksternal. Namun demikian, McArdle mengimplikasikan hal tersebut bukan untuk mencapai tujuan, melainkan makna pentingnya proses dalam pengambilan keputusan.

Konsep pemberdayaan masyarakat dapat dipahami juga dengan dua cara pandang. Pertama, pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. Posisi masyarakat bukanlah obyek penerima manfaat (beneficiaries) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar

seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai subyek (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara mandiri. Berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggungjawab negara. Pemberian layanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, transportasi dan seterusnya) kepada masyarakat tentu merupakan tugas (kewajiban) negara secara given. Masyarakat yang mandiri sebagai partisipan berarti terbukanya ruang dan kapasitas mengembangkan potensi-kreasi, mengontrol lingkungan dan sumberdayanya sendiri, menyelesaikan masalah secara mandiri, dan ikut menentukan proses politik di ranah negara. Masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan dan pemerintahan (Sutoro Eko, 2002 dikutip dari [respository.unri.ac.id/](http://respository.unri.ac.id/)).

Edi Suharto (2005:57-60) menyebutkan secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan (empowerment), berasal dari kata Power (kekuasaan atau keberdayaan). Karenanya ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan sering dikaitkan dengan kemampuan kita untuk membuat orang lain melakukan apa yang kita inginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka. Kekuasaan sesungguhnya tidak terbatas pada pengertian tersebut, kekuasaan senantiasa hadir dalam konteks relasi sosial antar manusia. Kekuasaan tercipta dalam relasi sosial, karena itu, kekuasaan dan hubungan kekuasaan dapat berubah dengan pemahaman kekuasaan seperti ini maka pemberdayaan sebagai sebuah proses perubahan

kemudian memiliki konsep yang bermakna. Proses pemberdayaan sangat tergantung pada dua hal:

- a. Bahwa kekuasaan dapat berubah. Jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun.
- b. Bahwa kekuasaan dapat diperluas. Konsep ini menekankan pada pengertian kekuasaan yang tidak statis, melainkan dinamis.

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam :

1. Memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (freedom), dalam arti bukan saja kata bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan.
2. Menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa mereka perlukan.
3. Berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Apabila pemberdayaan dilihat dari faktor tujuan, proses, dan cara-cara pemberdayaan maka dapat di ketahui bahwa :

- a. Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung.
- b. Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagi pengontrolan dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya.
- c. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh ketrampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya.
- d. Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial.
- e. Pemberdayaan adalah suatu cara dengan dimana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya.
- f. Pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah, kekuasaan disini diartikan bukan hanya kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas:
- g. Pilihan-pilihan personal dan kesempatan-kesempatan hidup: kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal dan pekerjaan.

- h. Pendefinisian kebutuhan: kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya.
- i. Ide atau gagasan: kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan.
- j. Lembaga-lembaga: kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, dan kesehatan.
- k. Sumber-sumber: kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal, dan kemasyarakatan.

## 2. Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Dalam Sunyoto Usman (2003:40) bahwa strategi pemberdayaan masyarakat yaitu menciptakan iklim, memperkuat daya, dan melindungi. Dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu: pertama, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (enabling). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia memiliki potensi atau daya yang dapat dikembangkan. Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (empowering), upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber ekonomi seperti modal, lapangan kerja, dan pasar. Ketiga, memberdayakan mengandung pula



arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah bertambah lemah.

Model pemberdayaan masyarakat yang dikutip dari Moeljarto (1995:68) memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat harus diletakan pada masyarakat sendiri.
- b. Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang ada untuk mencapai kebutuhannya.
- c. Mentoleransi variasi lokal sehingga sifatnya amat fleksibel dan menyesuaikan diri dengan kondisi lokal.
- d. Menekankan pada proses sosial learning
- e. Proses pembentukan jaringan antara birokrasi dan LSM, satuan-satuan organisasi tradisisonal yang mandiri.

### **C. Program Penataan Lingkungan Berbasis Komunitas (PLPBK)**

Program Penataan Lingkungan Berbasis Komunitas (PLPBK) adalah kelanjutan dari transformasi sosial Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Beberapa prinsip dasar yang digunakan di P2KP seperti demokrasi, partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan desentralisasi juga menjadi prinsip dasar PLPBK, pembangunan manusia adalah fokus utama dalam penanganagan kemiskinan, melalui pembangunan bidang Sosial, Ekonomi dan

Lingkungan (SEL). Intervensi kegiatan PLPBK difokuskan pada kegiatan penataan lingkungan pemukiman miskin di perkotaan melalui pendekatan tridaya secara komperhensif dan terpadu. Lingkungan tersebut ditata kembali menjadi lingkungan pemukiman yang teratur, aman, dan sehat dalam rangka mendukung upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat miskin. Dalam PLPBK, kegiatan peningkatan kualitas pelayanan infrastruktur yang mendukung pembangunan SEL menjadi media belajar bersama antara masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli/pemangku kepentingan dalam memperkuat kemandirian pengelola lingkungan pemukiman ditingkat kelurahan (Dikutip dari [www.p2kp.org/](http://www.p2kp.org/)). Secara teknis, pelaksanaan PLPBK diprakarsai oleh Badan Keswadayaan Masyarakat yang dikendalikan oleh Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan.

#### 1.1.PRINSIP-PRINSIP PLPBK

Dikutip dari Pedoman Teknis PLPBK menyebutkan bahwa pada dasarnya prinsip-prinsip yang dianut PLPBK sama dengan PNPM MP.

Sebagai kegiatan lanjutan, PLPBK mempunyai prinsip tambahan sebagai berikut:

##### a. Perencanaan Komprehensif

Penataan kawasan permukiman prioritas yang memiliki angka kemiskinan tertinggi di kelurahan PLPBK diselenggarakan dengan pola pikir yang komprehensif dalam menerjemahkan pembangunan sosial, ekonomi dan

lingkungan berbasis komunitas yang fokus pada pengembangan infrastruktur yang mampu mendukung terciptanya kesejahteraan warga miskin.

b. Perencanaan Ruang Kawasan

Prinsip perencanaan ruang kawasan dalam PLPBK difokuskan pada penataan kawasan permukiman yang memiliki angka kemiskinan tertinggi di kelurahan sebagai titik masuk penanganan kemiskinan.

c. Keterlibatan Aktif Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah aktif terlibat dalam kegiatan PLPBK untuk mendukung keberlanjutan dan replikasi kegiatan penanganan kemiskinan diwilayahnya melalui penataan lingkungan permukiman miskin/kantong kemiskinan.

d. Kreatif

Prinsip kreatif dalam PLPBK adalah upaya untuk selalu mengembangkan ide-ide dan cara-cara baru dalam melihat masalah dan peluang yang sangat dibutuhkan dalam penataan kawasan permukiman untuk mewujudkan kesejahteraan bersama dan menciptakan lingkungan permukiman yang lebih baik dan berkualitas.

e. Inovatif

Prinsip ini mengharuskan tiap pelaku PLPBK untuk mampu menerapkan solusi kreatif dalam pemecahan persoalan dan pemanfaatan potensi dan peluang yang

ada untuk penataan kawasan permukiman kearah yang lebih baik dan bermanfaat bagi masyarakat utamanya yg miskin dan terpinggirkan.

f. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (good governance)

Prinsip ini menjadikan PLPBK sebagai pemicu dan pemacu untuk membangun kapasitas pemerintah daerah dan masyarakat, agar mampu melaksanakan dan mengelola pembangunan wilayahnya secara mandiri, dengan menerapkan tata kelola yang baik (good governance).

## 1.2.TUJUAN PLPBK

Tujuan pelaksanaan PLPBK adalah: “Mewujudkan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin melalui penataan lingkungan permukiman yang teratur aman dan sehat”.

Tujuan tersebut akan dicapai melalui:

- a. Peningkatan kesadaran masyarakat untuk hidup bersih, sehat dan produktif
- b. Melalui peningkatan kapasitas, kemitraan dan integrasi perencanaan pembangunan;
- c. Penataan lingkungan permukiman miskin berbasis ruang;
- d. Peningkatan sarana, prasarana dan pelayanan permukiman untuk masyarakat miskin.

### 1.3.LOKASI SASARAN PLPBK

Lokasi sasaran PLPBK adalah kelurahan-kelurahan yang memenuhi kriteria:

- a. Kelurahan PNPM Mandiri Perkotaan;
- b. BKM/LKM Berdaya dalam arti BKM /LKM tersebut memiliki kesiapan dan komitmen untuk belajar melaksanakan kegiatan PLPBK;
- c. Kesiapan dan komitmen pemerintah Kabupaten/Kota untuk mendukung pelaksanaan kegiatan PLPBK baik yang didanai oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam hal pendanaan BLM PLPBK yang terbatas, maka dana BLM PLPBK diperuntukan bagi BKM/LKM yang memenuhi kriteria khusus. Kriteria khusus dan tata cara seleksi lokasi akan diatur dalam petunjuk teknis seleksi lokasi PLPBK.

### 1.4.STRATEGI PELAKSANAAN

Strategi pelaksanaan PLPBK adalah sebagai berikut:

- a. Penguatan pemerintah daerah, konsultan, fasilitator, dan kelompok peduli/pemangku kepentingan.
- b. Penguatan BKM/LKM dan UP-UP sebagai pusat pelayanan masyarakat agar mampu secara mandiri melaksanakan dan mengelola kegiatan penataan kawasan dan lingkungan pemukiman di wilayahnya.

- c. Mendorong kreativitas masyarakat bersama pemerintah daerah dalam merencanakan pembangunan Sosial, Ekonomi dan Lingkungan (SEL) diwilayahnya, berdasarkan visi yang dibangun bersama.

#### 1.5.KELUARAN

Keluaran pelaksanaan kegiatan PLPBK, adalah:

- 1) Dokumen Perencanaan
  - a. Dokumen perencanaan tingkat kelurahan (makro), disebut sebagai Rencana Penataan Lingkungan Permukiman (RPLP) atau setara dengan dokumen perencanaan jangka menengah kelurahan/desa. RPLP berfungsi sebagai dokumen legal perencanaan kelurahan/desa yang selaras dengan kebijakan pembangunan Kabupaten/Kota. Dokumen RPLP memuat rencana penataan lingkungan permukiman dan strategi pemasaran yang disepakati oleh masyarakat, perangkat kelurahan dan para pemangku kepentingan lainnya dan disahkan oleh Walikota /Bupati.
  - b. Dokumen perencanaan kawasan prioritas (mikro) ,disebut sebagai Rencana Tindak Penataan Lingkungan Permukiman (RTPLP). RTPLP bagian dari RPLP untuk kawasan permukiman miskin yang diprioritaskan.
- 2) Pranata
  - a. Aturan Bersama, adalah kesepakatan yang mengikat antara Masyarakat, Perangkat Kelurahan dan para pemangku kepentingan lainnya yang terjadi melalui serangkaian rembug masyarakat.

b. Lembaga-lembaga urusan pembangunan yang berfungsi :

- Mengorganisasi masyarakat untuk melakukan review terhadap rencana RPLP dan RTPLP setiap tahun dan secara partisipatif melakukan perencanaan tahunan ke depan
- Mengawasi pelaksanaan Aturan Bersama dan pengawas bangunan.
- Mengelola dan memelihara hasil pembangunan (Estate Management) kawasan, baik prasarana dan sarana yang dibangun masyarakat

3) Fisik bangunan dan lingkungan

Bangunan dan lingkungan permukiman miskin di kawasan prioritas yang lebih tertata dengan pelayanan prasarana dan sarana yang lebih berfungsi.

4) Sosial

Terjadinya perbaikan perilaku hidup sehat, bersih dan produktif sejalan dengan tertatanya kawasan permukiman sebagai wadah kegiatan penghidupan dan kehidupan.

#### 1.6.KOMPONEN PLPBK

Komponen 1 : Penguatan Kapasitas Pemerintah Kota/kabupaten, Masyarakat, dan Kelompok Peduli/Pemangku Kepentingan lainnya  
Penguatan kapasitas mencakup pelatihan, sosialisasi berkesinambungan, lokakarya bagi Pemerintah Kota/kabupaten, Masyarakat, dan Kelompok Peduli/Pemangku Kepentingan dalam rangka pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan pada umumnya dan PLPBK pada khususnya.

Komponen 2 : Penyediaan Dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM)  
Dana BLM ini merupakan dana stimulan dan tidak dimaksudkan untuk membiayai seluruh rencana pembangunan yang telah dibuat. Penyediaa BLM ini juga dimaksudkan untuk belajar melaksanakan sebagian rencana penataan kembali lingkungan permukiman yang diprioritaskan. Oleh karena itu, masih diperlukan upaya-upaya untuk menggalang dana swadaya masyarakat, pemda dan kelompok peduli.

1) Ketentuan

BLM ini hanya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan yang langsung terkait dengan kegiatan penataan kawasan permukiman prioritas yang memiliki angka kemiskinan tertinggi, khususnya untuk meningkatkan kualitas pelayanan lingkungan permukiman, prasarana dan sarana yang bermanfaat langsung bagi warga miskin. Apabila di lokasi peserta program ND terdapat penyimpangan atau pelaksanaannya bertentangan dengan pedoman dan/atau ketentuan pelaksanaan program PLPBK/ND, maka PMU/Satker Pusat berkoordinasi dengan Satker PBL Provinsi dapat menetapkan penangguhan atau pembatalan alokasi BLM (sebagian atau seluruhnya) bagi BKM/LKM tersebut.

2) Alokasi BLM

Pagu BLM untuk kegiatan PLPBK sebesar maksimum Rp. 1 Milyar perkelurahan, secara umum akan terbagi atas dua kelompok pemanfaatan yaitu:



- Maksimum Rp 150 juta, dimanfaatkan untuk dukungan perencanaan kawasan, dukungan pemasaran hasil perencanaan dan BOP BKM, dengan komposisi pemanfaatan sebagai berikut: (1) biaya tenaga ahli pendamping masyarakat, (2) biaya pengembangan kapasitas masyarakat, (3) dukungan proses perencanaan partisipatif dan pemasaran hasil-hasil perencanaan. BOP BKM termasuk BOP untuk kegiatan TIPP dsb. Dana sisa dimanfaatkan untuk pelaksanaan pembangunan fisik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan lingkungan permukiman, prasarana dan sarana.
- Dana tersebut hanya merupakan bagian kecil dari seluruh dana yang diperlukan kelurahan untuk mewujudkan hasil perencanaan partisipatif. Oleh karena itu perlu mendorong masyarakat bersama pemerintah kabupaten/kota untuk menjalin kemitraan dengan pihak-pihak lainnya (dunia usaha, SKPD lain, LSM dan kelompok peduli lainnya).

#### Komponen 3 : Bantuan Teknis

Menyediakan konsultan dan fasilitator untuk melakukan kegiatan :

- a. Pendampingan kepada masyarakat melalui fasilitasi pertemuan warga, diskusi kelompok terfokus, musyawarah atau rembuk warga dalam pelaksanaan siklus/kegiatan PLPBK tingkat kelurahan/desa.
- b. Pendampingan kepada pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan, antara lain melalui sosialisasi, berbagai lokakarya dan pelatihan perangkat

pemerintah daerah sampai dengan lurah/kades dan kelompok peduli serta bantuan teknik untuk memperkuat mereka dalam melaksanakan PLPBK.<sup>1</sup>

#### **D. Definisi Konseptual**

Yang dimaksud dengan definisi konseptual adalah bahwa dalam tahap ini berusaha untuk dapat menjelaskan mengenai pembatasan pengertian suatu konsep yang lainnya yang merupakan suatu abstraksi dari hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman. Dengan demikian definisi konseptual adalah definisi yang menggambarkan suatu abstraksi dari hal-hal yang perlu diamati. Berdasarkan kerangka teori yang telah diuraikan didepan, akan dikemukakan beberapa konsep yang berhubungan dengan penelitian:

1. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.
2. Kebijakan Publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan publik.
3. Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) merupakan lembaga warga masyarakat (civil society organization) sebagai wadah masyarakat untuk bersinergi dan menjadi lembaga kepercayaan milik masyarakat, yang diakui baik oleh masyarakat sendiri maupun pihak luar, dalam upaya

---

<sup>1</sup> *Pedoman Teknis PLPBK*

masyarakat membangun kemandirian menuju tatanan masyarakat madani (civil society) yang dibangun dan dikelola berlandaskan nilai-nilai univesal.

4. Pemberdayaan masyarakat adalah masyarakat mampu atau mempunyai kemampuan berpartisipasi dalam hal meningkatkan ekonomi, politik dan tentu saja mampu mandiri dalam tatanan kehidupan sosial.

### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Sugiyono (2004: 1) Cara ilmiah didasarkan pada ciri-ciri keilmuan yaitu rasional, empiris, dan sistematis. Rasional adalah penelitian dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal sehingga terjangkau oleh penalaran manusia, Empiris adalah cara yang digunakan dapat diamati dengan indera manusia, sedangkan yang dimaksud sistematis adalah proses penelitian menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis.

Penelitian adalah: Suatu proses penyelidikan secara sistematis yang ditujukan pada penyediaan informasi untuk menyelesaikan masalah-masalah (Cooper & Emory, 1995) dan merupakan usaha yang secara sadar diarahkan untuk mengetahui atau mempelajari fakta-fakta baru dan juga sebagai penyaluran hasrat ingin tahu manusia (Suparmoko, 1991)

i. Jenis penelitian

Jenis Penelitian berdasarkan tujuan penelitian. Berdasarkan jenis tujuan penelitian, penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Menurut Neuman penelitian deskriptif yaitu (Neuman, 2000: 30);

Descriptive research present a picture of specific details situation, social setting, or relationship. The outcome of a descriptive study is a detailed picture of the subject.”

Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang berusaha menggambarkan sedetail mungkin suatu hal dari data yang ada. Penelitian ini tidak terbatas pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi arti dari data itu. Berdasarkan tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dimana peneliti berusaha menggambarkan realitas yang terjadi berdasarkan fakta aktual yang dapat di lapangan. Dalam penelitian ini, jenis penelitian deskriptif digunakan untuk menggambarkan fenomena sosial yang terjadi dalam proses pemberdayaan masyarakat oleh Badan Keswadayaan Masyarakat dalam program Pemeliharaan dan Penataan Lingkungan Berbasis Komunitas. Erna Widodo dan Mukhtar (Widodo, 2000: 15) mengungkapkan metode penelitian deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-luasnya terhadap objek penelitian pada saat tertentu. Oleh karena itu, penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian deskriptif. Hal ini disebabkan karena penelitian dalam membahas

permasalahan, penelitian ini menggunakan data-data yang didapat dengan cara memaparkan sedetail mungkin. Melalui penelitian deskriptif ini peneliti menggambarkan, memaparkan implementasi program PLPBK oleh Badan Keswadayaan Masyarakat, capaian program dan bagaimana pemberdayaan masyarakat Karangwaru, dan mengungkapkan kendala-kendala yang timbul pada proses implementasi

ii. Unit Analisa

Unit analisa dalam penelitian ini adalah pengurus Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Tridaya Waru Mandiri dan masyarakat Kelurahan Karangwaru yang ikut serta dalam pelaksanaan program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK).

iii. Jenis Data

Jenis data penelitian yang dibutuhkan adalah:

a. Data langsung (primer)

Yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, yakni anggota sampel atau responden. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data langsung adalah Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Tridaya Waru Mandiri dalam memberdayakan masyarakat Karangwaru, Tegalrejo, Yogyakarta.

b. Data tidak langsung (sekunder)

Yaitu data yang digunakan sebagai alat penunjang dalam penelitian yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya serta diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

iv. Teknik Pengumpulan Data

a. Interview dan Wawancara

Metode ini merupakan salah satu metode pengumpulan data yang digunakan dengan Tanya jawab secara sistematis berdasarkan pada arah dan tujuan. Metode ini dilakukan dengan melakukan wawancara informal. (Lexy.J.Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif (Bandung, Remaja Rosdakarya, 1993) hal 35-36

Wawancara implementasi program PLPBK, yaitu kepada:

1. Bapak Suhardi, SIP. Beliau merupakan Lurah sekaligus tokoh yang berperan dalam melakukan pendekatan kepada masyarakat akan berlangsungnya program PLPBK.
2. Bapak Sugito, B.Sc. Beliau merupakan ketua BKM Tridaya Waru Mandiri dan Koordinator program PLPBK.
3. Ibu Eny Pratiwi, SH. Beliau merupakan sekretaris BKM Tridaya Waru Mandiri dan juga tokoh masyarakat di lokasi implementasi program PLPBK.
4. Ibu Sumini. Beliau merupakan warga Kelurahan Karangwaru wilayah Karangwaru Kidul (lokasi yang sudah dilakukan pembangunan)

5. Bapak Edi Pramono merupakan warga Kelurahan Karangwaru dan ketua KSM Kasih Waru.
6. Focuss Group Discussion (FGD) di Kelurahan Karangwaru.

b. Observasi

Menurut Nawawi & Martini (1991) observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematik terhadap unsur-unsur yang tampak dalam suatu gejala atau gejala-gejala dalam objek penelitian. Dalam penelitian ini observasi dibutuhkan untuk dapat memahami proses terjadinya wawancara dan hasil wawancara dapat dipahami dalam konteksnya. Observasi yang akan dilakukan adalah observasi terhadap subjek, perilaku subjek selama wawancara, interaksi subjek dengan peneliti dan hal-hal yang dianggap relevan sehingga dapat memberikan data tambahan terhadap hasil wawancara.

Menurut Patton (dalam Poerwandari 1998) tujuan observasi adalah mendeskripsikan setting yang dipelajari, aktivitas-aktivitas yang berlangsung, orang-orang yang terlibat dalam aktivitas, dan makna kejadian di lihat dari perpektif mereka yang terlihat dalam kejadian yang diamati tersebut.

Observasi dilakukan dengan mengamati bagaimana kondisi kelurahan Karangwaru dan bagaimana perilaku masyarakat pasca implementasi program PLPBK dan juga mengamati bagaimana aktifitas BKM Tridaya Waru Mandiri.

c. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah untuk mendapatkan data-data yang berasal dari dokumen-dokum yang dimiliki oleh Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Tridaya Waru Mandiri.

v. Teknik Analisa Data

Dalam melakukan analisa data yang diperoleh, peneliti menggunakan analisa data secara kualitatif. Penelitian ini guna menunjang gambaran situasisecara sistematis mengenai faktor-faktor yang berhubungan dengan fenomena yang diselidiki tanpa menggunakan perhitungan statistik. Jadi dengan analisa data yang diperoleh, maka akan memberikan gambaran secara deskriptif tentang aspek-aspek yang menjadi fokus penelitian, sehingga akan memberikan jawaban atas masalah yang akan diteliti. Selanjutnya data tersebut dapat dianalisa dan diinterpretasikan kebenarannya. Langkah yang perlu dilakukan dalam proses analisa dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber. Teknik analisa data yang akan digunakan dalam penelitin ini adalah menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:<sup>2</sup>

- a. Pengumpulan data (Data Collection), merupakan nagian integral dari kegiatan analisis data. Kegiatan pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan menggunakan wawancara dan dokumentasi.
- b. Reduksi Data (Data Reduction), diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan dan transformai data kasar yang

---

<sup>2</sup> Bungin, Burhan, 2008, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Raja Frafindi Persada, Jakarta



muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi dilakukan sejak pengumpulan data dimulai dengan membuat ringkasan, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus, menulis memo dan sebagainya.

- c. Display Data, pendeskripsian sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif dapat juga berbentuk bagan, diagram, tabel, dan lain sebagainya.
  - d. Verifikasi dan Penegasan Kesimpulan, merupakan kegiatan akhir dari analisis data. Penarikan kesimpulan berupa kegiatan interpretasi, yaitu menemukan makna data yang telah disajikan.
- vi. Lokasi penelitian

Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, penulis melakukan penelitian di Kelurahan Karangwaru, Kecamatan Tegalrejo, Kota Yogyakarta.