

LAPORAN PENELITIAN

Nico L. Kana

Dinamika Politik Pembangunan di Aras Lokal : Derajat Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Perkotaan di Kota Salatiga¹

ABSTRACT

Community participation is in fact a frequent label used in the developmental programs, even now it has been a prerequisite issue. But the question then is to what degree those community participations take place. Talking on the issue of the degree of the participation we can then come to the building of category from the most lower level until the most higher level of participation. By using lower-higher criteria of the community participation formulated by the Community Participation group of the United Kingdom for All Network, the writer evaluates and illustrates three cases of community participation within the local governance in the area of Salatiga. From this small study, the writer comes up with a hypothesis that the stronger the position of the local authority in oppose to the people, the lower the level of the community participation, on the other hand, the weaker the position of the policy makers in oppose to the people, then the higher the level of the community participation. (Keywords: local politic, participatory governance, local governance).

Pendahuluan

Partisipasi masyarakat bisa berkembang atas prakarsa masyarakat sendiri tetapi dapat pula terjadi karena pemerintah memberi peluang agar masyarakat berpartisipasi (meskipun partisipasi yang terjadi karena peluang yang diberikan itu mungkin tidak sungguh-sungguh menunjukkan makna substansial dari partisipasi). Ada tiga isu yang akan dipaparkan termasuk derajat tertentu dari partisipasi masyarakat akan ditelaah, yaitu isu PDAM, isu desa menjadi kelurahan dan isu PKL.

Masyarakat yang terlibat dalam partisipasi itu bisa organisasi kemasyarakatan,

seperti LSM, atau bisa pula warga masyarakat, misalnya pelanggan PDAM, atau PKL.

Pembangunan perkotaan dalam tulisan ini diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh pihak tertentu berkaitan dengan peranan pelayanan publik (seperti PDAM), perumusan ketentuan (seperti proses penetapan Perda, Surat Keputusan Walikota), atau upaya penertiban PKL. Dengan demikian, "pembangunan" tidak mengacu kepada makna utuh yang dikandung oleh konsep itu.

Sesudah memaparkan deskripsi tentang tiap isu, uraian ini diakhiri dengan evaluasi terhadap derajat partisipasi masyarakat.

¹ Artikel ini dalam bentuk lain telah disajikan sebagai bahan untuk Kuliah Perdana di depan peserta program

Isu Rencana Penaikan Tarif² dan Upaya Pembentukan Forum Pelanggan PDAM³

Rencana penaikan tarif PDAM di Kota Salatiga diawali dengan pembicaraan antara PDAM dengan beberapa mahasiswa dari tiga perguruan tinggi di kota itu pada Oktober 2002. Namun pembicaraan itu lalu ditunda tanpa diketahui alasannya untuk selanjutnya disusul oleh penerbitan SK Walikota Salatiga tentang kenaikan tarif. Pelibatan awal masyarakat (kelompok mahasiswa) yang tidak dilanjutkan dinilai oleh masyarakat sebagai masyarakat telah ditinggalkan oleh PDAM (yang terjadi menjelang masa liburan perguruan tinggi).

Usai liburan masyarakat dikejutkan oleh SK yang telah diterbitkan. DPRD Kota Salatiga memang telah dikonsultasi tentang rencana penaikan tarif itu, namun menurut DPRD, wewenang untuk itu ada pada PDAM. Terhadap penaikan tarif PDAM mahasiswa berdemonstrasi di DPRD dan PDAM untuk menolaknya. Sebagai respons terhadap ungkapan aspirasi masyarakat itu DPRD membentuk Pansus (Pansus Kenaikan Tarif PDAM) yang antara lain bertugas untuk menyerap aspirasi (keluhan) masyarakat di tiap kecamatan dan kelurahan dan RW di Salatiga. Upaya penyerapan aspirasi masyarakat itu dilakukan DPRD selama 5-10 Februari 2003 di enam kelurahan, yaitu 6 Februari 2003 jam 20.00 - 23.00 antara Pansus, pimpinan PDAM, Kepala Kecamatan Sidorejo, kepala desa Blotongan, dan ± 50 pelanggan PDAM di Desa Blotongan di Balai Desa Blotongan, 7 Februari 2003 jam 19.30 - 23.00 antara Pansus, pimpinan PDAM, Kepala Kecamatan Sidorejo, Kepala Kelurahan Sidorejo Lor, dan ± 60 pelanggan PDAM di Balai

Kelurahan Sidorejo Lor, 8 Februari 2003 jam 20.00 - 22.00 antara Pansus, pimpinan PDAM dan Badan Pengawasnya, Kepala Kecamatan Sidomukti, Kepala Kelurahan Dukuh, dan ± 50 pelanggan PDAM di Balai Kelurahan Dukuh, 9 Februari 2003 jam 20.00 - 22.00 antara Pansus, pimpinan PDAM dan Badan Pengawasnya, Kepala Kecamatan Sidorejo, Kepala Kelurahan Salatiga, dan ± 50 pelanggan PDAM di Balai Kelurahan Salatiga, dan 10 Februari 2003 jam 19.30 - 22.00 antara Pansus, pimpinan PDAM dan Badan Pengawasnya, Kepala Kecamatan Argomulyo, Kepala Kelurahan Ledok, dan ± 50 pelanggan PDAM di Balai Kelurahan Ledok. (Hasil konsultasi, Februari 2003).

Penyerapan aspirasi masyarakat luas disusul oleh upaya Pansus DPRD untuk mengadakan pembicaraan dengan para *stakeholders* PDAM (LSM, warga masyarakat, Ketua-ketua RT, Ketua-ketua RW, dan tokoh-tokoh pemuda) untuk mendapat masukan terhadap kenaikan tarif PDAM itu pada tanggal 14 Februari 2003. Pada pertemuan itu pimpinan PDAM mengemukakan acuan da penaikan tarif oleh PDAM Salatiga (Ad Soetardjo, tanpa tanggal). Para *stakeholders* sebahagian besar menolak argumen PDAM untuk penaikan tarif, ada pula yang menerima dengan modifikasi dasar perhitungannya, ada yang berkeberatan terhadap cara kerja petugas pencatat meteran yang bisa berakibat kenaikan s/d 200 - 300%, misalnya bulan Januari pelanggan membayar Rp. 5.000 untuk 150 r selisihnya terakumulasi saat tarif kenaikan diberlakukan (dengan catatan meteran terbar). Dan ada yang menilai klasifikasi pelanggan dalam golongan-golongan R1, R2, dan R3 ran. Pertemuan itu menyepakati pembentuk

² Terima kasih disampaikan kepada Hery Wibowo dan Dayusman, staf Percik-Salatiga, yang telah memberikan sebagian dari informasi tentang PDAM, yaitu tentang proses penaikan tarif PDAM Kota Salatiga.

tim untuk meninjau tarif yang sesuai, dan PDAM disertai untuk membentuknya. Sejak itu belum lagi ada tindak lanjut dari prosesnya.

Menjelang pertemuan dengan para mahasiswa beberapa perguruan tinggi tersebut di atas dibentuk organisasi bernama WASPA (Wanita Salatiga Peduli Air) pada 17 September 2002 yang pengurusnya berasal dari perempuan-perempuan wakil dari PKK, Dharma Wanita, GOW, instansi-instansi pemerintah, LSM-LSM tertentu dan perguruan tinggi. Organisasi ini mengemukakan peran utamanya antara lain sebagai mediator antara PDAM dan konsumen PDAM, namun format keorganisasiannya lebih berpihak kepada produsen (PDAM) seperti tercermin dalam segi-segi sbb.: Ketuanya adalah istri Direktur PDAM, dan pengesahan organisasi itu dilakukan oleh Perkumpulan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi), dan pada pihak lain organisasi itu tidak berupaya untuk memahami pandangan dan pengalaman pihak konsumen yang katanya ingin dimediatorinya terhadap PDAM.

WASPA adalah organisasi yang bercorak kolusif dengan PDAM itu jelaslah belum berpihak kepada konsumen, dan selanjutnya juga karena belum ada tindak lanjut sesudah pertemuan PDAM dengan *stakeholders* pada waktu yang lalu, maka atas prakarsa dua LSM di Salatiga diadakan upaya awal pembentukan forum pelanggan PDAM di Kota Salatiga pada tanggal 11 September 2003.⁴ Dengan upaya ini para konsumen PDAM mengembangkan organisasi yang memperkuat posisi mereka berhadapan dengan PDAM. Pemberdayaan masyarakat konsumen PDAM adalah salah satu bentuk perkembangan *civil society*.

Isu Perubahan Desa menjadi Kelurahan⁵
Kota Salatiga yang semula terdiri hanya satu kecamatan telah dimekarkan dengan menambah sejumlah 13 desa dari wilayah Kabupaten Semarang sehingga menjadi sebuah kota dengan lima kecamatan. Desa-desa yang semula termasuk Kabupaten Semarang itu adalah desa-desa *rural* dan bukan kelurahan. Pemerintah Kota Salatiga kemudian membuat Raperda dan Rancangan-rancangan Keputusan Walikota untuk mengatur perubahan desa-desa *rural* yang berasal dari Kabupaten Semarang itu menjadi kelurahan dalam Kota Salatiga.

Pada Desember 2002 sejumlah LSM setempat menerima surat dari Ketua DPRD Salatiga yang meminta masukan terhadap rancangan-rancangan itu. Salah satu LSM meresponsnya dengan mengirim sejumlah butir masukan ke DPRD pada tanggal 2 Januari 2003. Butir-butir masukan itu dilandasi oleh pemikiran bahwa dalam kenyataan pemekaran kota terbuka peluang bagi Kota Salatiga untuk memberi makna yang kreatif terhadap otonominya (dengan mengacu kepada UU no. 22 tahun 1999). Salah satu peluang kreatif itu adalah memberi ruang bagi Kota Salatiga untuk selain mempunyai komunitas-komunitas masyarakat kelurahan juga secara riil masih mempunyai komunitas-komunitas masyarakat pedesaan / desa karena realitas *rural* dari desa-desa yang barusan dicakup oleh pemekaran kota itu tidak dapat secara tiba-tiba beralih ke realitas kelurahan *urban* hanya oleh terbitnya keputusan/peraturan (Perda dan RaKep Walikota), paling tidak untuk jangka waktu peralihan yang wajar. Perubahan administratif tidak identik dengan perubahan sosial, politis, dan ekonomis. Dalam proses itu bukan saja diperlukan kajian yang cermat, tetapi lebih utama

adalah partisipasi masyarakat yang terkena perubahan itu dalam proses penetapan kebijakan formal.

Selain cara pandang dasar yang dikomunikasikan oleh LSM tersebut, disertakan pula lima butir masukan untuk Raperda Perubahan Desa menjadi Kelurahan, enam butir masukan untuk Rancangan Keputusan Walikota tentang Pengelolaan Kekayaan Kelurahan di Kota Salatiga, dan enam butir masukan untuk Rancangan Keputusan Walikota tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan Kota Salatiga (Slamet Luwihono, 7 Januari 2003). Namun Perda dan S.Kep Walikota disahkan tanpa perubahan yang mendasar kecuali modifikasi redaksional. Tidak ada penyerapan aspirasi dari berbagai pihak yang terkena oleh perubahan itu.

Isu Penertiban PKL di trotoir jalan utama di Kota Salatiga sejak menjelang 17 Agustus 2003

Tanpa berbicara dengan para pedagang PKL yang terkena oleh tindakan penertiban, kebijakan penertiban PKL langsung diterapkan. Bahkan areal parkir depan toko dikapling untuk areal penempatan PKL yang ditertibkan. Penerapan kebijakan yang tanpa mempertisipasikan pihak-pihak yang bakal terkena kebijakan antara lain telah menyulut protes (Supangkat, 6 Agustus 2003). Penertiban itu memang mengenai para PKL yang berada pada posisi lemah (karena sadar bahwa mereka tidak memiliki kekuatan hukum untuk usahanya) meskipun dari mereka dipungut iuran berjualan/beraktivitas oleh pemerintah kota.

Derajat Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Perkotaan di Kota Salatiga

Dalam isu kenaikan tarif PDAM, mula-mula masyarakat dipartisipasikan dalam pembicaraan

melakukan itu hanya dengan kelom-
masyarakat (mahasiswa) yang diantisi-
sebagai kelompok yang potensial a-
melancarkan kritik terhadap kebijakan y-
dirancang. Masa liburan memberi pelu-
kepada PDAM untuk membuat keputusan y-
tidak mempartisipasikan masyarakat. Nan-
demonstrasi mahasiswa sesudah libu-
menempatkan PDAM pada posisi terdes-
Proses penyerapan aspirasi masyarakat y-
menyusul diselenggarakan bukan oleh PD-
melainkan oleh Pansus DPRD menunjuk
pada satu pihak bahwa ada up-
mempartisipasikan masyarakat berkait-
dengan suatu kebijakan, namun pada pihak
menunjukkan PDAM pada posisi terdesak. J-
penyelenggaraan upaya mempartisipasil-
masyarakat itu tidak terjadi dalam suasana y-
wajar sebelum suatu ketentuan ditetapkan tet-
menyusul protes sesudah keputusan penail-
tarif PDAM dibuat. PDAM dalam posisi ma-
terdesak. Upaya lanjut dalam proses partisip-
itu (yaitu dengan melibatkan *stakehold*
PDAM) menempatkan kedua pihak (PDAM &
stakeholders) dalam posisi bertolak belaka
Proses yang diwarnai dengan partisip-
masyarakat yang tidak sesungguhnya, berlar-
dengan munculnya tekanan kepada PDAM, &
disusul oleh penyerapan aspirasi masyara-
yang berkepentingan dengan kebijakan PDA
yang alhasil memojokkan PDAM
menciptakan situasi politik yang tid-
menguntungkan bagi PDAM. Kompro-
pembentukan tim untuk mencari jalan kelu-
adalah hanya cara penyelamatan muka unt-
tidak mengatakan ditundanya ekseku-
keputusan kenaikan tarif PDAM. Telah terj-
partisipasi yang berlangsung secara tidak waj-
Namun, selanjutnya masyarakat pelangg-
PDAM sedang mengorganisasikan diri mere-
agar memiliki posisi tawar yang lebih k-


Dalam isu Perda dan Surat Keputusan Walikota berkenaan dengan perubahan desa menjadi kelurahan tidak ada partisipasi dari pihak masyarakat yang terkena, namun dibuka peluang untuk berpartisipasi bagi sejumlah LSM. Secara prosedural partisipasi sudah dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif, namun secara substansial apa yang dikemukakan lewat partisipasi itu tidak diakomodasikan. Sebuah partisipasi formal prosedural belaka.

Dalam isu penertiban PKL, penerapan kebijakan sama sekali tidak mempartisipasikan masyarakat, bahkan prakarsa anggota masyarakat untuk menunjukkan partisipasinya tidak direspons. Sebuah kasus pembangunan yang sama sekali tidak mengandung partisipasi. Tidak heran, karena pihak yang terkena adalah pihak yang menyadari kelemahannya, sementara

upaya untuk berpartisipasi dalam upaya “pembangunan” yang dilakukan oleh warga masyarakat secara individual tidak mendapatkan respons terutama karena upaya itu tidak memiliki posisi tawar yang terorganisasikan.

Bila ilustrasi tentang tiga kasus partisipasi masyarakat dalam “pembangunan perkotaan” di Kota Salatiga dievaluasi dari segi derajat partisipasi masyarakat, maka evaluasi itu dibuat antara lain berdasarkan kriteria tinggi-rendah partisipasi seperti yang pernah dirumuskan oleh *Community Participation Group of the United Kingdom for All Network* tahun 1991 (Suhardi Suryadi dan Julmansyah, 2001), yang mengemukakan bagan sebagai berikut :

Jadi, dalam isu kenaikan tarif PDAM partisipasi masyarakat ada pada derajat relatif

 <p>Tinggi</p> <p>Rendah</p>	1. Derajat Partisipasi Masyarakat, bila masyarakat memiliki kontrol atas kebijakan.
	2. Bila masyarakat memiliki kekuasaan yang terdelegasi
	3. Bila masyarakat terlibat dalam perencanaan
	4. Bila masyarakat memberi saran
	5. Bila masyarakat dikonsultasi
	6. Bila masyarakat menerima informasi/sosialisasi
	7. Bila masyarakat tidak menerima informasi sama sekali

tinggi (nomor-nomor 1,2,3,4), dalam isu Perda dan S. Kep. Walikota tentang perubahan desa ke kelurahan derajat partisipasi masyarakat ada di aras tengahan (nomor-nomor 4 dan 5), sedang dalam isu penertiban PKL derajat partisipasi masyarakat berada pada derajat rendah (nomor 7).

Penutup

Tampaknya makin kuat posisi penguasa kota berhadapan dengan rakyat makin rendah derajat partisipasi masyarakat, sebaliknya makin lemah posisi pengambil kebijakan berhadapan dengan rakyat makin tinggi derajat partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2003. *Hasil Konsultasi Pansus Kenaikan Tarif PDAM Kepada Pelanggan*, 5 - 10 Pebr
2003.
- Anonim, 2003. Kerangka Acuan Semiloka “*Membangun Kesepakatan Diantara Masyarakat ur
Berpatisipasi dalam Pengelolaan PDAM bagi Terpenuhinya Hak Rakyat atas Air*,”
September 2003.
- Luwihono, Slamet, 2002. “UU no. 28 Peran Masyarakat dan Problem Perlindungan Hukum,” da
Deras, IV/1 (April 2002), hlm. 9-11.
- _____, *Masukan terhadap Raperda dan Ra. Kep. Walikota*, 7 Januari
- Soetardjo, Adhy. tanpa tahun. “Antara Tarif dan Sikap Arif”
- Santoso, Hamong, tanpa tahun. “Ekonomi Politik Air dan Implikasinya bagi Pengelolaan PDAM
- Supangkat, 2003 *Surat kepada Kepala Dinas Pasar dan PKL Kota Salatiga*, 6 Agustus
- Suryadi, Suhardi dan Julmansyah, 2001. *Partisipasi Politik dalam Pengembangan Demokr
Yogyakarta: Pustaka Pelajar.*
- Suwondo, Kutut, tanpa tahun. “Pokok Pikiran Makna Hak Atas Air”.

