

BAB I PENGENALAN

Bagian ini cuba menjelaskan beberapa aspek utama daripada cadangan kajian. Di latar belakang akan diketengahkan beberapa alasan yang asas sebagai landasan dalam mengangkat persoalan penyertaan masyarakat dalam pembangunan bandar menjadi sebuah kajian. Selain itu juga ditegaskan rasionaliti kajian yang dihubungkan dengan peralihan paradigma perancangan pembangunan ke arah 'pemberdayaan sosial' sebagai salah satu elemen kunci pembangunan sosial yang berterusan. Dalam bagian ini diuraikan pula tujuan, manfaat dan signifikansi kajian serta beberapa pengertian dan batasan tentang konsep dasar termasuk pendekatan yang digunakan dalam analisis.

1.1 PENDAHULUAN

Berbagai kajian dan laporan menyatakan bahawa sebahagian besar daripada pemerintah bandar di kebanyakan negara-negara berkembang ternyata telah gagal dalam pengurusan bandarnya dengan baik. Indikasinya, pemerintah tak mampu menyediakan kemudahan bandar ataupun dari segi perkhidmatan bandar kepada warganya (Bank Dunia, 1992; Gilbert, 1992; Linden, 1993; Cohen, 1994). Namun, disebalik itu beberapa fakta juga menunjukkan bahawa telah wujud sebuah solusi yang inovatif sebagai pilihan yang bijak seperti penguatan dalam penyertaan masyarakat. Pada dasarnya, terdapat serangkai usaha positif dalam melakukan penyesuaian dengan persoalan pembangunan iaitu selaras dengan penguatan peranan masyarakat dalam proses pembangunan (Chavis and Wandersman, 1990; Rabinovitch and Leitmann, 1993; Cotton and Franceys, 1994; Lea, 1994). Kenyataan

tersebut menunjukkan bahawa peralihan paradigma (*paradigm shift*) ke arah penguatan peranan masyarakat telah menjadi kenyataan.

Penyertaan masyarakat dalam pembangunan kemudahan bandar telah dikenali pada beberapa negara berkembang bahkan sumbangannya cukup signifikan terhadap proses pembangunan (Iswandi Iskandar, 1992). Kejayaan tersebut menunjukkan bahawa pencapaian bergantung kepada proses pembangunan sosial yang mencakup dimensi pengorganisasian masyarakat melalui proses komunikasi (Fashbir Noor Sidin dan Djohar Arifin Husin, 1998). Namun, kerana persoalan pembangunan bandar amat kompleks maka kejayaan tersebut tidak mengemuka sebagai pendekatan alternatif sebab berkaitan dengan berbagai dimensi fizikal-teknikal, sosio-ekonomi, politik-ekonomi, sosio-budaya dan persekitaran yang beragam.

Berbagai persoalan tentang kawasan kediaman beserta seluruh aspek yang berhubungan dengan keperluan masyarakat bandar untuk meningkatkan taraf kehidupannya telah dikaji oleh beberapa pakar dalam sudut pandang yang berbeza. Gilbert (1992) menyatakan bahawa bandar-bandar di Asia, Afrika dan Amerika Latin makin menurun kualiti persekitar antara lain akibat daripada resesi dunia. Melemahnya taraf ekonomi rakyat ikut mempengaruhi taraf penyertaan mereka dalam pembangunan bandar (Kirdar and Silk, 1995). Pencapaian pembangunan telah terimbas kerana kontribusi masyarakat berkait langsung dengan berbagai dimensi fizikal-teknikal dan moraliti atau semangat membangun.

tersebut menunjukkan bahawa peralihan paradigma (*paradigm shift*) ke arah penguatan peranan masyarakat telah menjadi kenyataan.

Penyertaan masyarakat dalam pembangunan kemudahan bandar telah dikenali pada beberapa negara berkembang bahkan sumbangannya cukup signifikan terhadap proses pembangunan (Iswandi Iskandar, 1992). Kejayaan tersebut menunjukkan bahawa pencapaian bergantung kepada proses pembangunan sosial yang mencakup dimensi pengorganisasian masyarakat melalui proses komunikasi (Fashbir Noor Sidin dan Djohar Arifin Husin, 1998). Namun, kerana persoalan pembangunan bandar amat kompleks maka kejayaan tersebut tidak mengemuka sebagai pendekatan alternatif sebab berkaitan dengan berbagai dimensi fizikal-teknikal, sosio-ekonomi, politik-ekonomi, sosio-budaya dan persekitaran yang beragam.

Berbagai persoalan tentang kawasan kediaman beserta seluruh aspek yang berhubungan dengan keperluan masyarakat bandar untuk meningkatkan taraf kehidupannya telah dikaji oleh beberapa pakar dalam sudut pandang yang berbeza. Gilbert (1992) menyatakan bahawa bandar-bandar di Asia, Afrika dan Amerika Latin makin menurun kualiti persekitar antara lain akibat daripada resesi dunia. Melemahnya taraf ekonomi rakyat ikut mempengaruhi taraf penyertaan mereka dalam pembangunan bandar (Kirdar and Silk, 1995). Pencapaian pembangunan telah terimbas kerana kontribusi masyarakat berkait langsung dengan berbagai dimensi fizikal-teknikal dan moraliti atau semangat membangun.

Linn Johannes F (1983) menegaskan bahawa persoalan pemerintah tersebut bersifat monumental kerana kesukaran sumber-sumber kewangan bersifat struktural. Ertinya, dalam keadaan perekonomian yang relatif baik sekali pun tidak akan tercapai target pembangunan kemudahan bandar akibat penghijrahan ke bandar yang tidak terkawal. Selain itu, Lea and Courtney (1983) menyatakan bahawa struktur kekuasaan dan pengawasan sosial yang lemah merupakan hambatan dalam proses perancangan bandar dan implementasinya. Akibatnya, kemampuan untuk membangun bandar yang efisien akan tergendala atau kadar perkhidmatan sosial semakin menurun. Penurunan kualiti bandar diukur dari kadar kecukupan kemudahannya dan perkhidmatan yang merosot dari semasa ke semasa dibandingkan dengan keperluan taraf kemodenan masyarakat telah makin terimbas oleh kesan global. Didapati ramai keluarga yang menjadi lebih miskin jika dikaitkan dengan dimensi ruang dan masa yang dinamik.

Oleh sebab itu, Linden (1993) cuba menawarkan pilihan yang bijak iaitu penyesuaian oleh masyarakat terhadap permasalahan yang dihadapi. Ertinya, masyarakat meningkatkan reliansi mereka bersama dengan otoriti mereka terhadap keperluan bandar semasa (Rabinovitch and Leitmann, 1993). Pengalaman ini berjaya dalam memenuhi permintaan masyarakat terhadap kemudahan bandar di bandaraya Curitiba, Brazil (Linden, 1993). Transformasi terpenting yang dilakukan oleh pemerintah bandar Curitiba ialah merangka berbagai inovasi persekitaran ke dalam sistem pendidikan

lokal. Artinya, peningkatan kesedaran sosial terhadap pembangunan telah menjadi satu isu besar dan dijadikan salah satu materi dalam program pelatihan masyarakat. Bahkan dimensi ekologi telah disepadukan dalam sistem pendidikan yang progresif kepada kanak-kanak dan orang dewasa. Pemerintah didapati telah berjaya meningkatkan perkhidmatan bandar dan dampaknya amat dirasakan oleh kelompok berpendapatan rendah antara lain berupa penjimatan kos yang berkaitan dengan alokasi perbelanjaan untuk menyara kehidupan keluarga.

Di Indonesia, program pembangunan bandar berdasarkan kepada penyertaan masyarakat sudah berjalan cukup lama terutama berasaskan kepada akar budaya kegotong-royongan. Penyertaan masyarakat sebagai sebuah sistem sosial dalam wilayah tertentu dimana keterlibatan mereka secara perseorangan atau berkelompok untuk mencapai tujuan bersama (Jalaluddin Rahmat, 1992). Penyertaan mereka secara fizikal-teknikal dan atau material-finansial yang melibatkan mentaliti dan emosional. Selaras dengan peralihan paradigma yang berpihak kepada penyertaan menuju ke arah pembangunan berterusan maka konsep penyertaan telah dikaitkan dengan 'pemberdayaan masyarakat' (Ginanjar Kartasasmita, 1996) .

Walaupun konsep penyertaan sosial melalui gotong royong dalam berbagai versi kedaerahan seperti 'Marsipature Huta Nabe' di Sumatera Utara atau 'Manunggal Sakato' di Sumatera Barat telah berlangsung sejak lama namun efektivitinya perlu dikaji lebih mendalam. Maknanya, adakah

gotong royong cukup efektif sebagai program penyertaan dalam konteks pembangunan masyarakat bandar jika diukur kadar sumbangan mereka dengan hasil yang telah dicapai atau adakah gotong royong cukup tinggi produktivitinya dari segi peluang yang hilang atau *opportunity cost*.

Pemerintah Indonesia sejak era 1970-an berupaya mengakomodasi penyertaan masyarakat dengan menggubal undang-undang yang berkait langsung ataupun tidak langsung dengan penglibatan masyarakat (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Sumatera Utara, 1990). Pengaturan tersebut hanya memberi perangsang atau tidak membangunkan semangat yang memadai. Oleh kerana itu, daerah perlu diberi status otonomi penuh ataupun dalam wujud federalisasi untuk menunjang penyertaan sosial.

1.1.1 Peralihan Paradigma Menuju Pemberdayaan Sosial

Paradigma perencanaan pembangunan telah beralih dari berfokus kepada dimensi fizikal kepada dimensi kemanusiaan atau dari berorientasi hasil kepada berorientasi proses (Fashbir Noor Sidin, 1999). Peralihan itu mengikuti alur kemodenan dimana faktor keteraturan dan keterancangan serta perhatian kepada keperluan manusia menjadi dasar pemikirannya. Ini berarti bahawa falsafah perancangan telah beralih dari '*people shaped by planning*' kepada '*planning follows people*' (Peter Hall, 1991). Peralihan paradigma mengikut era perancangan adalah sebagai berikut:

- ~ 1960-an, *Master Plan Era* atau *the Blue Print Era*
- 1960-an ~, *Advisory Group of Planning Era*

- 1970-an ~, *System Planning Era* atau *Cybernetics Era*
- 1980-an ~, *Participative – Conflict Planning Era*
- 1990-an ~, *Empowerment to Sustainable Era*

Peralihan ini menegaskan tentang dimensi kemanusiaan sebagai yang terutama dalam pembangunan. Peralihan paradigma pembangunan ditinjau dari wujud atau objek perancangan dengan tegas menyatakan bahawa manusia merupakan pelaku atau aktor pembangunan. Bahkan, perubahan terminologi dari 'development actor' atau 'involved parties of development' menjadi 'development stakeholders' menegaskan keharusan pemerintah untuk bekerjasama dan berkongsi dengan masyarakat dalam risiko dan manfaat (Andi Oetomo, 1998).

Jika cara lama lebih berfokus kepada 'survey, analysis, plan' maka cara baru lebih berorientasi kepada berbagai pilihan dasar sehingga perlu ditentukan aksi yang lebih sesuai (Fashbir Noor Sidin, 1999). Berdasarkan sebilangan pilihan akan dapat ditentukan sistem kawalan yang lebih efektif yang menunjukkan satu kemahuan untuk mengadakan perubahan. Hal ini bermakna bahawa kedudukan manusia menjadi lebih berdaya-kuasa atau menegaskan tentang perencanaan berorientasi proses (Friedmann, 1992).

Dalam konsep pembangunan ekonomi juga terjadi peralihan yang selaras dengan pendekatan yang berorientasi proses. Hal ini berdasarkan kepada pengalaman bahawa 'penitisan ke bawah' atau *trickle-down effect* ternyata tidak berkesan (Todaro, 1997). Oleh kerana itu, paradigma yang

yang memberikan tekanan kepada pertumbuhan mengikut model Rostow dianggap tidak sesuai terutama di negara-negara yang amat terbelakang. Menurut Rostow, transformasi adalah mengikut hierarki pertumbuhan dari masyarakat tradisional melalui proses tinggal landas menuju masyarakat yang moden dengan taraf konsumsi tinggi (Rostow, 1961). Kegagalan itu adalah lebih kerana kelambatan dalam pembangunan sosial terutama dari segi pengorganisasian masyarakat yang berkait langsung dengan struktur sosio-ekonomi masyarakat sehingga tujuan untuk memobilisasi tabungan masyarakat dan seterusnya akumulasi kapital tidak terwujud. Oleh sebab itu, paradigma telah beralih dari pertumbuhan kepada pengagihan semula pertumbuhan atau *redistribution of growth* yang memberi tekanan kepada persoalan kemiskinan, pengangguran dan ketempangan (Seers, 1972). Ini menunjukkan bahawa dimensi kemanusiaan telah mendapat tempat yang sesuai atau beralih dari objek kepada Subjek pembangunan. Paradigma ini didukung oleh pendekatan pembangunan yang berorientasi keperluan asas atau *basic needs* seperti perumahan, kesihatan dan pendidikan yang dikhaskan untuk kumpulan masyarakat termiskin (RIHED, 1982).

Peralihan paradigma itu ternyata tidak cukup menegaskan tentang dimensi kemanusiaan iaitu bagaimana mengikutsertakan mereka dalam proses pembangunan. Oleh sebab itu, paradigma yang menegaskan segi proses penyertaan sosial yang dinamakan 'participation to empowerment' antara lain melalui pengembangan komunikasi telah mengubah perhatian kepada pendekatan pembangunan sosial melalui pengorganisasian sosial

(Friedmann, 1987). Peralihan tersebut ternyata belum cukup menegaskan tentang kelangsungan pembangunan terutama peralihan antara generasi sehingga dilahirkan paradigma baru yang memberi tekanan kepada aspek pembangunan berterusan (UNDP, 1990; Holmberg, 1992; Elliot, 1994; van den Bergh, 1996). Dari sudut pandang ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan, kelangsungan pembangunan sosial adalah bergantung kepada penguatan peranan-peranan sosial dan dinamakan 'sustainable social development' (Griffin and McKinley, 1994; Carew-Reid, *et. al.*, 1994; Friedmann, 1997). Di Indonesia, paradigma pembangunan memberi tekanan kepada kualiti kehidupan insan berasas kepada tiga aspek iaitu kemajuan, 'kemandirian' dan keadilan (Ginanjar Kartasasmita, 1996).

Peralihan paradigma itu tidak hanya dari segi perancangan ataupun pembangunan namun peralihan juga konsep pemerintahan iaitu berubah dari *government* kepada *governance*. Dalam konsep *governance*, ketiga dimensi utama iaitu ekonomi, politik dan perancangan menjadi landasan kepada penggubalan dasar atau kebijakan pemerintah (Kam and Shing, 1997). Ketiga dimensi tersebut menunjuk kepada peranan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat secara total sama ada aspek makro mahupun mikro.

Konsep 'good governance' merangkai beberapa prinsip dasar iaitu:

- Penyertaan atau *participation*
- Landasan undang-undang atau *rule of law*
- Ketelusan atau *transparency*
- Tanggungjawab atau *responsiveness*
- Orientasi kepada konsensus atau *consensus orientation*
- Keadilan atau *equity*
- Efektif dan efisien atau *effectiveness and efficiency*
- Boleh dipercaya atau *accountability*
- Memiliki wawasan yang strategik atau *strategic vision*

Keseluruhan prinsip dasar tersebut menegaskan tentang landasan moraliti yang harus dimiliki oleh pemerintah termasuk keharusannya untuk mengakomodasi kemahuan masyarakat menyertai program pembangunan bahkan merangsang masyarakat untuk bersikap proaktif. Prinsip dasar itu juga menegaskan tentang pemberdayaan yang berasaskan kepada tiga prinsip dasar iaitu rasionaliti, fungsionaliti dan proporsionaliti (Fashbir Noor Sidin, 1999). Artinya, pemberdayaan perlu dilihat sebagai sebuah tuntutan yang wajar atau semula jadi oleh kerana menyangkut harkat dan hak-hak serta kewajipan antara manusia untuk mencapai kehidupan lebih baik.

Pemberdayaan masyarakat sebagai sebuah strategi bermula sejak tahun 1992 iaitu selepas Konferensi Tingkat Tinggi Pembangunan Sosial di Kopenhagen menetapkan beberapa kesepakatan untuk mewujudkan

dalam praktik pembangunan. Pemberdayaan dikaitkan dengan penyertaan dan demokrasi berarti bahawa pemberdayaan sebagai jambatan kepada kepada pembangunan makro dan mikro (Ginanjari Kartasasmita, 1996).

1.1.2 Pandangan Para Pakar Tentang Penyertaan

Para pakar daripada berbagai bidang keilmuan telah memberikan penilaian terhadap konsep penyertaan sosial dan pengamalannya beserta dampak terhadap implikasi dasar yang melandasinya pengembangannya. Pandangan kritikal para pakar telah mengkayakan penyertaan masyarakat sebagai sebuah pendekatan pembangunan alternatif yang perlu ditimbang untuk meningkatkan akselerasi pembangunan bandar. Walaupun konsep penyertaan dikembangkan untuk membantu pemerintah yang kesukaran terutama dalam masalah kewangan sebagai akibat krisis ekonomi ataupun sebagai petanda wujudnya kesedaran terhadap konsep *governance* yang memberi perhatian kepada penyertaan yang demokratis.

Pada era 1960-an, penyertaan masyarakat lebih kepada meminta masyarakat menyertai program yang sudah dirancang atau tidak terlibat dalam proses menyusun rancangan kegiatan (Murphy, 1977). Pada era 1970-an, keadaan telah berubah dimana masyarakat mulai mendapatkan tempat dalam proses penyusunan program (Brager, *et. al.*, 1987; Midgley, 1986; White, 1982). Ini bermakna bahawa masyarakat berada pada posisi aktif sebagai 'aktor pembangunan' dan terlibat dalam proses perancangan dan pelaksanaan pembangunan untuk memperbaiki taraf kehidupannya.

Mohd. Razali Agus (1999) menyatakan bahawa kejayaan kegiatan pembangunan komuniti berbasis penyertaan adalah bergantung kepada proses yang 'telus dan tanggap' sehingga kepentingan masyarakat dapat terakomodasi dan pembangunan berterusan dapat diwujudkan. Pakar lain seperti Robinovitch and Leitmann (1993) hanya memberi tekanan kepada 'ketelusan' dan Cotton and Franceys (1994) memberi perhatian kepada 'tanggap'. Projek pembangunan berbasis komuniti harus bersifat 'telus dan tanggap' sebagai sebuah kesatuan agar dapat dikembangkan sebagai kegiatan yang berterusan kerana memberi kesan positif secara langsung kepada masyarakat iaitu dari segi kemahuan untuk beramanah.

Raman (1995), Huysman (1994), Leitmann (1993), Ferudy (1992, 1990), Hasan Poerbo (1991), Yang (1989) meletakkan 'pengorganisasian' sebagai unsur paling penting dalam konteks pembangunan komuniti. Para pakar tersebut memandang kegiatan penyertaan sebagai sebuah proses yang hierarkis sehingga pengorganisasian masyarakat amat menentukan kepada pencapaian hasil. Ertinya, komuniti bandar yang heterogen sangat bergantung kepada 'komando' sebab mereka memiliki ragam kepentingan dan keterbatasan dari segi masa dan tenaga sehingga 'pengaturan' dapat diselaraskan dengan rencana kegiatan sehari-hari. Lebih jauh, Cotton and Franceys (1994) menyatakan bahawa 'kejayaan penyertaan' bergantung kepada 'kemahuan birokrat' terhadap partisipasi sosial. Hal ini menunjuk kepada kedudukan pemerintah sebagai fasilitator sehingga perkembangan masyarakat adalah ditentukan oleh pencapaian pemerintah.

Brager, Spech and Torczykner (1987) melihat penyertaan sebagai penglibatan oleh orang-orang yang tidak terpilih dalam institusi rasmi atau diangkat oleh pemerintah untuk mempengaruhi keputusan. Oleh sebab itu penyertaan merupakan sebuah 'upaya pembelajaran warga' masyarakat iaitu untuk meningkatkan persaingan sebagai sebuah mekanisme dalam konteks tanggung-jawab mereka kepada masyarakat. Ia juga bermakna sebagai 'kenderaan' untuk mempengaruhi warga yang berkaitan dengan kekuasaan politik.

Midgley dan rakan-rakan (1986) menyatakan bahawa penyertaan bergantung kepada 'keikhlasan' atau 'kesukarelaan' yang berasas kepada prinsip demokrasi sehingga pengambilan keputusan yang menyangkut penetapan tujuan, formulasi dasar dalam perancangan dan pelaksanaan dapat membantu usaha pembangunan atas dasar saling menguntungkan. Ini bermakna bahawa kemahuan sebagai 'pemberi amanah' menyerahkan kebijakan pembangunan kepada 'penerima amanah' merupakan landasan yang positif bahkan kesediaan untuk terlibat langsung apabila diperlukan. Poars and Stiefel (1979) menyatakan bahawa penyertaan sebagai 'usaha yang terorganisir' untuk meningkatkan kawalan terhadap berbagai sumber dan institusi. Artinya, penyertaan ialah bahagian dari usaha pembangunan sosial yang melibatkan pengorganisasian sosial.

Dengan demikian, penyertaan dapat dikatakan sebagai kontribusi para sukarelawan dalam program publik. Masyarakat terlibat dari proses

pengambilan keputusan bermula dari perancangan sehingga kawal-selia. Masyarakat terlibat dalam menilai program melalui proses yang aktif iaitu mengambil inisiatif oleh kerana berasas kepada otonomi. Selain itu, juga meningkatkan pengendalian terhadap pelbagai sumber dan institusi sosial sehingga program pembangunan memenuhi kelompok sasaran (Bergdall, 1993; Oaklay and marsden, 1984; Cohen and Uphoff, 1977). Oleh sebab itu, penyertaan dapat dilihat dari orientasinya sama ada ke atas ataupun ke bawah yang bersifat sukarela atau paksaan dan strukturnya bersifat formal ataupun informal. Selain itu, landasan penyertaan bersifat peribadi atau kelompok atau melalui perwakilan dan bagaimana kesesuaiannya dengan rangkaian penyertaan yang lebih luas (Cohen and Uphoff, 1977).

1.1.3 Pembangunan Berbasis Penyertaan di Indonesia

Di Indonesia, kemahuan untuk mengikuti peralihan paradigma telah ditegaskan dengan berkembangnya wacana tentang 'pemberdayaan' dan 'kerakyatan'. Walaupun belum dinyatakan sebagai dasar rasmi pemerintah namun konsep ini banyak diadopsi oleh ahli-ahli politik dalam berbagai kesempatan yang mengkaitkan kerakyatan dan pemberdayaan sebagai sebuah kesatuan. Artinya, pemberdayaan merupakan suatu strategi dalam menjalankan pembangunan yang berakar kepada kerakyatan. Walaupun konsep ini belum diformulasi dengan dasar kebudayaan Indonesia atau masih merupakan pernyataan yang normatif namun sebagai landasan

pijakan untuk mengembangkannya menjadi sebuah konsep yang dapat dioperasionalkan adalah cukup bermakna.

Menurut Ginanjar Kartasasmita (1996), landasan pemikiran yang mengetengahkan paradigma 'penyertaan untuk pemberdayaan' sehingga berwawasan 'kerakyatan' tidak terlepas daripada beberapa penyimpangan atau *bias*. Ada sepuluh penyimpangan dalam berbagai dimensi iaitu:

- Pertama, kecenderungan bahawa dimensi rasional adalah lebih penting daripada dimensi moral atau dimensi material adalah lebih penting daripada dimensi institusi atau dimensi ekonomi adalah lebih penting daripada dimensi sosial. Akibatnya, alokasi perbelanjaan mengikut kepada kecenderungan tersebut.
- Kedua, anggapan bahawa pendekatan pembangunan yang berasal dari atas adalah lebih baik dari bawah atau pemerintah lebih berkuasa dan rakyat kurang berdaya. Akibatnya, dasar pembangunan yang digubal menjadi kurang efektif oleh kerana kurang mempertimbangkan keadaan bahkan aspirasi masyarakat.
- Ketiga, anggapan bahawa pembangunan masyarakat lebih berorientasi kepada bantuan kewangan berbanding keterampilan teknikal dan aspek pengurusan. Oleh sebab itu, pembaziran lebih ketara kerana 'memberi ikan' yang segera habis berbanding memperkuat basis sumber manusia atau 'memberi kail' sehingga mereka tetap tercicir bahkan terpinggir.
- Keempat, anggapan teknologi canggih adalah lebih mantap berbanding teknologi teknologi tepat guna atau mengabai teknologi sederhana yang berasal dari masyarakat. Pemaksaan itu telah menaikkan belanja impor untuk teknologi diikuti oleh belanja untuk pelatihan pemakaian teknologi sebaliknya teknologi sederhana hanya memerlukan penyempurnaan.

- Kelima, anggapan bahawa berbagai institusi yang berkembang dalam masyarakat adalah tidak efisien dan kurang efektif bahkan menghambat proses perencanaan. Oleh sebab itu, institusi tersebut tidak mendapat peranan yang sesuai bahkan ada kecenderungan membuat berbagai institusi baru yang menyaingi eksistensi institusi yang sudah merakyat.
- Keenam, anggapan bahawa masyarakat kelas bawah tidak mempunyai konsep sendiri untuk memperbaiki nasibnya sehingga banyak program pembangunan hanya menjadikan rakyat sebagai objek. Akibatnya, ada banyak program dan Projek pembangunan yang tidak selaras dengan keperluan masyarakat dan bahkan merugikan rakyat.
- Ketujuh, anggapan bahawa kemiskinan adalah karena kebodohan atau tidak dilihat sebagai terbatasnya peluang dan pilihan sehingga kaedah pembasmian kemiskinan mengikut konsep paternalistik. Oleh sebab itu, membasmi kemiskinan adalah lebih dari sebuah usaha sosial (*charity*) berbanding usaha untuk penguatan dasar perekonomiannya.
- Kelapan, pengiraan dalam pelaburan sosial lebih berasas kepada pola ekonomi sehingga investasi sentiasa bermakna punca pertumbuhan. Ini akibat pengabaian perencanaan dan pembangunan sosial yang lestari dalam rangka masa (*time frame*) yang lebih lama namun memiliki aspek kelangsungan atau berterusan menuju kesejahteraan yang berkeadilan.
- Kesembilan, anggapan bahawa sektor pertanian dan pedesaan adalah kurang produktif dengan masa pelaburan yang lama. Oleh sebab itu, tidak terdapat cukup ramai orang yang terlibat dalam bisnis pertanian bahkan kemitraan untuk membangun pertanian berskala besar. Akibat prasangka tersebut maka usaha pertanian sentiasa berskala kecil.
- Kesepuluh, dasar dalam pengalokasian sumber-sumber kewangan dan akses kepada sumber pembiayaan usaha. Walaupun minat menabung masyarakat cukup tinggi namun alokasi kredit produksi lebih cenderung

kepada usaha berskala besar di kawasan bandar sedangkan kegiatan usaha berskala kecil dan menengah mendapatkan porsi yang sedikit.

Kesepuluh bias atau penyimpangan tersebut adalah sebagai akibat daripada dasar pembangunan yang lebih berorientasi makro berbanding mikro. Dianggap bahawa dasar ekonomi makro lebih menguntungkan bagi ramai orang namun berpotensi ketimpangan akibat dari kekuatan pasaran yang tidak seimbang (Brown, 1995). Oleh sebab itu, diperlukan intervensi pemerintah untuk merangsang pertumbuhan ekonomi mikro oleh kerana mampu menyerap ramai angkatan kerja yang pada akhirnya menggulirkan peningkatan pendapatan masyarakat. Konsep pemberdayaan masyarakat adalah selaras dengan pembangunan ekonomi yang bersepadu diantara sektor makro dan mikro sebab berorientasi kerakyatan.

Dasar pembangunan yang berasas kepada kerakyatan membuka peluang kepada menguatkan penyertaan menuju pemberdayaan. Ertinya, meningkatkan kapasiti ekonomi masyarakat dalam konteks membesarkan peluang dan pilihan untuk meningkatkan surplus atau mobilisasi tabungan menuju akumulasi modal. Kesejahteraan sosial yang semakin meningkat akan menambah kesedaran terhadap persekitaran termasuklah kemahuan untuk menyertai berbagai program pembangunan prasarana bandar yang diyakini dapat menambah citra diri dan persekitaran kediaman mereka.

Kesedaran sosial menyertai program pembangunan di bandar perlu berasas kepada prinsip ketelusan yang bermula dari proses perancangan

sehingga ke proses kawal-selia (Nozawa, 1997). Ada lima prinsip dasar dalam pembangunan sosial berasas penyertaan iaitu (1) dapat diterima atau *acceptable*, (2) dapat dikira atau *accountable*, (3) memberi hasil atau *profitable*, (4) berterusan atau *sustainable*, dan (5) dapat dipusingkan dan dikembangkan atau *replicable*. Berdasarkan prinsip asas itu penyertaan adalah bermanfaat bagi masyarakat dan menegaskan kedudukan mereka sebagai *share-holder* (pemberi amanah) kepada *stake-holder* (pemerintah, penerima amanah) (Fashbir Noor Sidin dan Djohar Arifin Husin, 1999)

Ketelusan mengikut lima prinsip dasar sebagai dinyatakan di atas belum wujud sepenuhnya dalam kegiatan pembangunan program ataupun Projek pemerintah namun telah dimulakan dalam kegiatan pembangunan prasarana yang bertumpu kepada potensi masyarakat sepenuhnya seperti gotong-royong. Sedikitnya, tiga-empat aspek ketelusan telah dilaksanakan seperti 'dapat diterima' sebab kegiatan telah dirundingkan sebelum dimulai pelaksanaannya dan semua kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan wang akan 'dikira' untuk dipertanggung-jawabkan dan Projek ini 'memberi hasil' walaupun tidak optimal. Selain itu, Projek tersebut dapat menjamin penyertaan secara 'berterusan' apabila ketiga unsur utama dilaksanakan dengan sewajarnya. Artinya, mereka akan terlibat apabila Projek tersebut memberi hasil dan pengurusannya dapat dipertanggungjawabkan. Projek yang dilakukan secara berterusan membuka peluang untuk dikelola secara profesional sehingga dapat dikembangkan dan memberi manfaat yang berpusingan dari semasa ke semasa (Djohar Arifin Husin, 1997).

1.2 IDENTIFIKASI MASALAH DAN KERANGKA PEMIKIRAN

Pembangunan sebuah tindakan rasional melalui perancangan yang berhubungan dengan proses perbaikan kualiti kehidupan. Oleh kerana itu, akselerasi pembangunan di bandar akan berakibat kepada peningkatan keperluan terhadap prasarana dan sarana penunjang yang selanjutnya berakibat kepada peningkatan pelaburan. Setakat ini, pemerintah memberi perhatian yang amat besar terhadap prasarana sosial sebab pengaruhnya tingkat besar terhadap pembangunan sektor ekonomi khususnya dan taraf kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Pelaburan untuk prasarana di Indonesia telah meningkat dari 4.5 peratus daripada total GDP pada era 1980-an kepada 5.6 peratus pada era 1990-an. Rencana Pembangunan Lima Tahunan Keenam (1994-1999) telah mengalokasikan sekitar US \$ 44 bilion atau 54 peratus dari belanjawan untuk pembangunan parasarana (Republik Indonesia, 1994).

Untuk mengantisipasi tingginya keperluan pelaburan tersebut dari semasa ke semasa maka pemerintah berupaya merangsang penyertaan masyarakat secara aktif termasuk dari kalangan usahawan. 'Kemitraan' diantara pemerintah - swasta didorong melalui program dan Projek yang menguntungkan bagi kedua belah pihak pada kegiatan-kegiatan berskala ekonomi tinggi seperti jalan bertol, utiliti bandar dan pasaraya. Sedangkan untuk kegiatan-kegiatan yang berskala ekonomi kecil seperti jalan beserta

saliran di kawasan bandar dapat dilakukan melalui penyertaan masyarakat dengan sedikit bantuan pihak pemerintah. Dengan demikian, semua pihak telah diberi peluang dan pilihan berdasarkan kepada fungsi dan peranan mereka masing-masing secara rasional, fungsional dan proporsional.

Pembangunan prasarana bandar berskala kecil dengan melibatkan penyertaan masyarakat telah berkembang sebagai pembangunan bersifat alternatif. Walaupun berdasarkan kepada konsep dasar yang sama iaitu 'gotong royong' namun landasan operasionalnya relatif berbeza mengikut kepada sistem sosial yang melatar-belakanginya. Artinya, gotong royong di Sumatera Utara dengan 'marsipature huta nabe' relatif berbeza dengan 'manunggal sakato' di Sumatera Barat yang dilihat dari intensitas program terutama pola-pola penyertaan sosial. Oleh sebab itu, perlu dikembangkan sebuah model penyertaan masyarakat yang bersifat kompromistik dengan konsep dasar gotong royong dan mengakomodasi sistem sosial setempat sebagai landasan operasional.

Pertimbangan untuk mengembangkan model penyertaan sosial dan kaitannya dengan konsep pemberdayaan dan kerakyatan amat mustahak di Indonesia. Ini berlandaskan kepada beberapa persoalan yang sedang dan bakal dihadapi oleh negara Indonesia iaitu:

- Wilayah Indonesia mencakup 17.508 pulau dalam kawasan seluas 2 juta kilometer persegi yang terbentang sepanjang 5.000 kilometer iaitu dari bandar Sabang di hujung barat sehingga ke bandar Merauke di hujung timur. Penduduk Indonesia pada tahun 2000 dijangka menjadi

210 juta orang. Ini menegaskan bahawa pemenuhan keperluan asas penduduknya ialah makanan, perumahan, pendidikan, kesihatan dan persekitaran yang berkualiti menjadi prioriti utama (B.J. Habibie, 1996).

- Peratusan penduduk bandar meningkat dari 17 peratus (1971) menjadi 31 peratus (1990) dan diperkirakan meningkat kepada 40 peratus pada awal tahun 2000-an. Pada tahun 1995 terdapat sebelas pusat bandar yang berpenduduk satu juta orang dan lebih maka diperkirakan pada tahun 2015 terdapat 23 pusat bandar berpenduduk satu juta orang dan lebih dimana 11 antaranya berada di luar pulau Jawa. Bahkan terdapat 4 bandar yang berpenduduk lima juta orang dan lebih termasuklah bandaraya Medan di pulau Sumatera. Bandaraya Jakarta diperkirakan berpenduduk 30 – 35 juta orang (Ginjar Kartasasmita, 1996).
- Bangsa Indonesia memiliki budaya dan sub-budaya masyarakat yang berbeza. Undang-undang, peraturan dan keputusan pemerintah telah digubal untuk mengatur agar pembangunan dikelola dengan sebaiknya namun kenyataannya pemerintah sering menghadapi kendala terutama dari segi kesedaran sosial untuk menyertai pembangunan dengan lebih berkesan (Harsoyo, 1986).
- Perekonomian Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pengaruh global yang berkait langsung dengan kedudukan bandar-bandar sebagai pusat pertumbuhan dan perkhidmatan sosial. Oleh kerana itu, perancangan ruang termasuk pembangunan bandar perlu didukung oleh suatu sistem pengurusan yang memenuhi perubahan dan kecenderungan tersebut (B.J. Habibie, 1996).
- Pembangunan nasional di Indonesia bertujuan untuk membina manusia sepenuhnya. Dalam pelaksanaannya, pembangunan masyarakat lebih ditujukan untuk mengatasi berbagai masalah kehidupan manusia sebab pembangunan pada hakikatnya adalah perubahan yang terus menerus untuk meningkatkan harkat manusia. Pembangunan masyarakat adalah

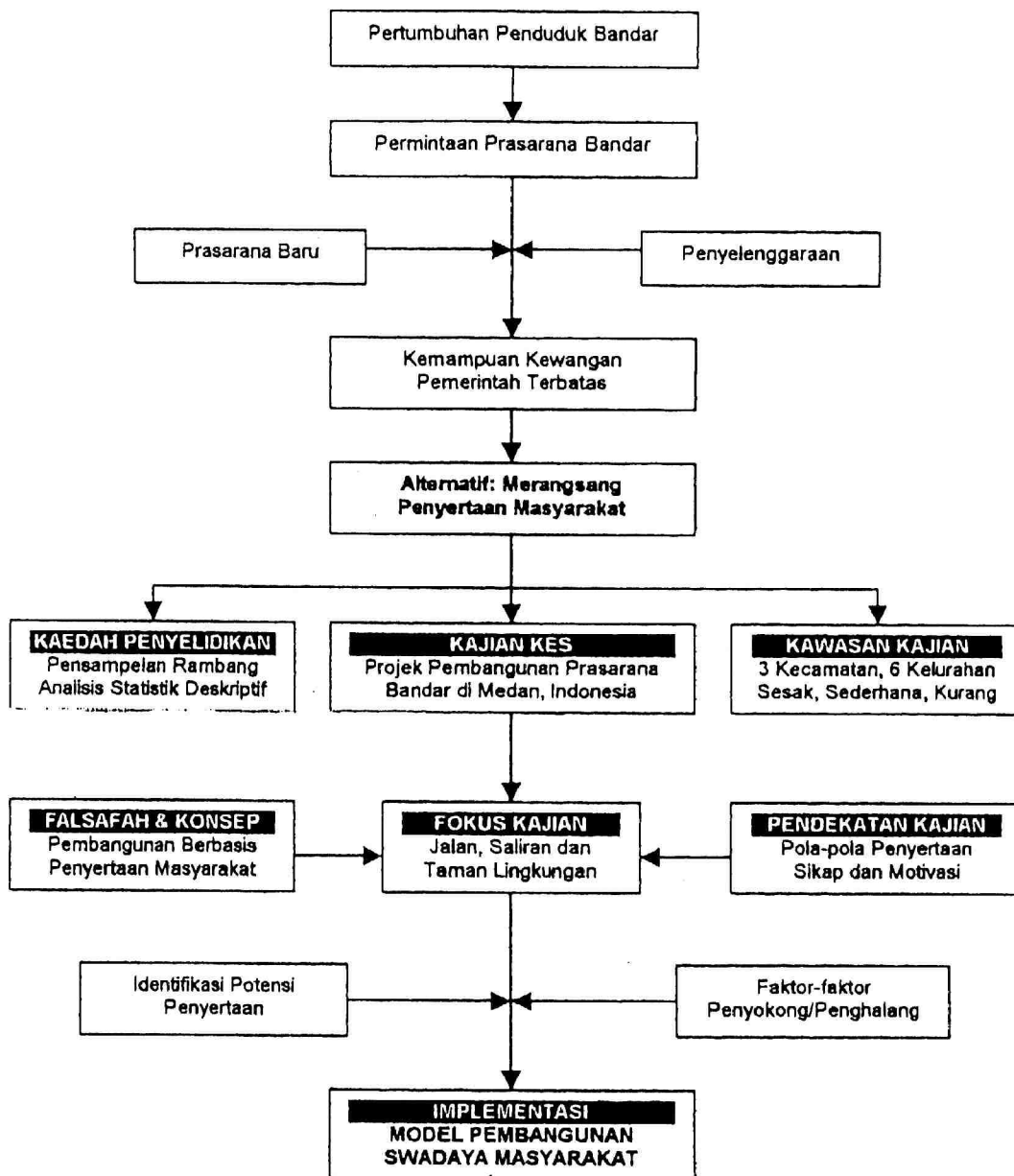
sistem kegiatan yang mempunyai makna universal untuk meningkatkan kebajikan masyarakat (Umar Juoro 1996).

- Pembangunan bandar memerlukan 'teknologi sumber manusia' (*human technology*) yang piawai. Perancangan dan pembangunan bandar akan berlangsung secara optimum jika pembangunan faktor sumber manusia satu merupakan komponen sistem pembangunan dalam pemberdayaan masyarakat iaitu dengan melibatkannya memilih peranan dalam proses pembangunan bandar (Adi Sasono, 1996).

Berdasarkan kepada beberapa pertimbangan di atas dapat ditarik kesimpulan bahawa masalah pembangunan di Indonesia amat kompleks. Ini berkait dengan dimensi geografi, demografi, ekonomi global dan sosio-budaya sehingga diperlukan sebuah model pembangunan yang bercirikan tempatan. Artinya, model pembangunan tersebut berakar kepada sistem sosial setempat yang sudah berkembang dan melakukan berbagai variasi sehingga dapat dijadikan sebagai model-model yang alternatif khususnya dikaitkan dengan penyertaan sosial yang berterusan.

Berdasarkan kepada beberapa pernyataan tentang masalah kajian maka dapat digambarkan kerangka pemikiran kajian sebagai berikut:

Carta 1.1 Kerangka Pemikiran dan Proses Kajian



Carta di atas menunjukkan bahawa kajian ini memberi perhatian kepada penyertaan masyarakat dalam pembangunan prasarana bandar di bandaraya Medan, Indonesia. Kajian ini cuba membangun sebuah model pembangunan 'swadaya' masyarakat melalui kajian kes yang di beberapa kecamatan dan kelurahan yang terpilih. Konsep 'swadaya' ertinya terdapat penyertaan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan terutama diukur dari pola-pola penyertaan berupa sumbangan material-finansial dan tenaga-waktu. Kelurahan ialah hierarki kerajaan tempatan yang terbawah di kawasan bandar yang setanding dengan 'desa' di kawasan luar bandar manakala kecamatan adalah hierarki kerajaan tempatan kedua terbawah dan bertugas menyelaras pembangunan di kelurahan atau desa.

Kajian ini bertolak dari perkembangan bandar yang diiringi oleh laju pertumbuhan penduduk bandar terutama akibat penghijrahan. Kenyataan ini antara lain menimbulkan permintaan terhadap prasarana bandar sama ada prasarana baru mahupun penyelenggaraannya seperti perbaikan dan penggantian beberapa bahagian yang sudah rosak. Permintaan tersebut tergendala oleh kemampuan kewangan pemerintah yang terbatas kerana perkembangan bandar cenderung semakin melebar sehingga pemerintah harus memberi perhatian kepada pemenuhan keperluan asas seperti air bersih, elektrik, telefon dan sebagainya disamping membina jaringan jalan dan jambatan yang menghubungkan pusat-pusat kediaman tersebut. Oleh sebab itu, kegiatan 'penyelenggaraan' jalan-jalan beserta saluran di bandar terutama di kawasan kediaman sewajarnya menjadi tanggungjawab warga

yang menikmati kemudahan tersebut. Selain itu, pembangunan taman dan kemudahan rekreasi dan sukan juga menjadi tanggungjawab masyarakat.

Kajian telah memilih tiga kecamatan dan enam kelurahan dengan taraf kepadatan penduduk yang tinggi, sederhana dan rendah. Pilihannya berdasarkan kepada anggapan bahawa kepadatan penduduk berpengaruh kepada kadar penyertaan yang disebut sebagai sikap dan motivasi sosial serta pola-pola penyertaan yang berbeza pula. Oleh sebab itu, identifikasi terhadap potensi penyertaan sosial perlu dilakukan dan faktor-faktor yang mendukung atau menghalang penyertaan tersebut. Dengan cara demikian dapat dibangun model pembangunan swadaya masyarakat yang berbasis kepada kekuatan-kekuatan sosial setempat.

Walaupun model yang terbina adalah berdasarkan kepada struktur sosial setempat namun kerana kajian ini memiliki karakteristik tiga daerah yang berbeza kepadatan penduduknya maka model ini dapat diterapkan pada kajian-kajian yang sesuai karakteristiknya. Artinya, penerapan model disesuaikan dengan karakteristik kawasan kajian yang spesifik dari segi latar belakang sosio-ekonomi dan sosio-budaya. Jika di Medan digunakan 'marsipature huta nabe' sebagai semangat membangun maka di Padang digunakan 'manunggal sakato'. Dengan demikian, model ini memiliki 'jiwa' yang sesuai dengan persekitaran sosialnya dan kekuatan tersebut adalah sebagai faktor penentu kejayaan penerapan model tersebut.

Model pembangunan prasarana bandar yang berdasarkan swadaya masyarakat sangat diperlukan tidak hanya dalam era kegawatan ekonomi dimana kemampuan kewangan pemerintah menjadi lemah namun selalu diperlukan sebab perkembangan bandar dan pertumbuhan penduduknya cenderung tidak selaras dengan peningkatan kemampuan kewangannya. Oleh sebab itu, tiada pilihan lain kecuali menoleh kepada masyarakatnya.

1.3 TUJUAN, KEPERLUAN DAN SIGNIFIKASI KAJIAN

Dengan latar belakang perkembangan bandar yang amat ketara di Indonesia terutama sebilangan bandaraya utama termasuk Medan dengan pertimbangan bahawa kemampuan kewangan pemerintah semakin lemah kerana perluasan bandar yang tidak terkawal sekaligus perubahan dalam struktur ruang bandarnya maka perlu dihadirkan pola pembangunan yang mengakomodasi kekuatan-kekuatan sosial dan dinamakan 'pembangunan swadaya masyarakat'.

Usaha untuk mengintegrasikan penyertaan sosial dalam kegiatan pembangunan pada dasarnya bertujuan untuk memberdayakan kelompok masyarakat tersebut. Ertinya, apabila kawasan kediaman mereka menjadi lebih baik atau sekurang-kurangnya bertahan dengan kondisi yang cukup memadai maka degradasi persekitaran akan terkawal. Dengan demikian, kawasan ini memiliki peluang untuk meningkat dari segi harga tanah yang berarti dapat meningkatkan kemakmuran warga termasuk harga dirinya. Oleh sebab itu, pilihan pembangunan berasas kepada kekuatan dalaman

melalui penyertaan masyarakat adalah paling sesuai dengan matlamatnya iaitu penguatan peran-serta untuk kemandirian masyarakat.

Oleh sebab itu, kajian ini dapat ditinjau dari aspek makro mahupun mikro. Pada skala makro, kajian ini cuba mengamati pola-pola penyertaan masyarakat sedangkan pada skala mikro akan ditinjau sikap dan motivasi masyarakat terhadap pola-pola penyertaan tersebut. Berdasarkan kepada aspek makro dan mikro tersebut dan mengetahui potensi penyertaan serta faktor-faktor pendukung dan penghalangnya maka dapat dikembangkan model pembangunan prasarana bandar dengan swadaya masyarakat.

1.3.1 Tujuan Kajian

Tujuan utama kajian ini adalah untuk membangun sebuah model pembangunan prasarana bandar yang berasaskan swadaya masyarakat. Untuk itu, perlu dikenali potensi penyertaan serta faktor-faktor pendukung dan penghalangnya agar model pembangunan prasarana bandar dengan swadaya masyarakat tersebut dapat diaplikasi dengan sewajarnya. Ertinya kajian ini cuba mengetahui pola-pola penyertaan masyarakat yang relatif berbeza latar belakang iaitu berdasarkan kepada karakteristik kediaman mereka yang tinggi, sederhana dan rendah kerapatannya.

Ada tiga soalan yang dapat dikemukakan berkenaan dengan tujuan kajian ini. Pertama, adakah masyarakat memiliki sikap yang positif beserta motivasi yang kuat dalam menyertai program pembangunan. Persoalan ini

berkait dengan keikhlasan mereka dan dianggap bahawa segala sesuatu yang dikerjakan dengan landasan keikhlasan maka hasilnya akan menjadi lebih baik sebab berkaitan dengan rasa memiliki warga terhadap program pembangunan. Kedua, adakah pola-pola penyertaan masyarakat tersebut sesuai dengan cara-cara yang sudah mengakar dalam budaya pada masa lalu. Jika dianggap bahawa pola-pola penyertaan secocok dengan maksud atau kehendak mereka maka penyertaan akan lebih positif sehingga dapat dikembangkan sebagai model yang berterusan. Ketiga, adakah hambatan dalam perancangan sehingga pelaksanaan cukup signifikan terhadap hasil dan mempengaruhi pencapaian keseluruhan program. Berbagai hambatan mungkin terjadi termasuk penolakannya secara tidak langsung antara lain tampak dalam proporsionaliti dalam memberi bantuan terutama kewangan atau sikap provokasi sekumpulan orang untuk menolak penyertaan.

Dari segi makro, kajian bertujuan untuk:

Pertama, untuk mengenali latar belakang budaya penyertaan masyarakat dalam pembangunan khasnya di bandaraya Medan yang dianggap memiliki heterogeniti tinggi. Ertinya, adakah tradisi 'gotong royong' merupakan landasan filosofis dalam penyertaan ini atau sebaliknya 'gotong royong' hanya sebagai perlambang sebab penyertaan lebih sebagai 'kewajiban' bukan 'keikhlasan'. Dianggap heterogeniti akan menghambat kekuatan kebersamaan termasuk kemahuan bekerja sama dalam bentuk gotong royong tersebut.

Kedua, untuk mengkaji kegiatan pembangunan berbasis penyertaan yang telah dikembangkan dari segi keuntungan sosial atau pengorbanan sosial. Artinya, adakah lebih besar keuntungan sosial berbanding kerugian sosial kerana menyertai program pembangunan swadaya. Dianggap bahawa penyertaan berkaitan dengan konsekuensi logis dari segi sumbangan tenaga dan masa sehingga penyertaan harus dikira sebagai salah satu bentuk pengorbanan petanda kewiraan.

Dengan demikian, dari segi makro kajian memberi tekanan kepada pemahaman tentang penyertaan sebagai suatu pengorbanan yang harus diberikan sebagai wujud kewiraan seorang warga. Selain itu juga bersifat klarifikasi terhadap konsep keikhlasan dalam gotong royong yang berarti kemahuan untuk bekerja sama atas dasar kepentingan bersama. Artinya, adakah pola-pola penyertaan tersebut memiliki motivasi yang serupa atau sebaliknya sehingga dapat dipastikan landasan operasionalnya. Senario pembangunan swadaya dapat disusun berdasarkan pola-pola penyertaan.

Dari segi mikro, kajian bertujuan untuk:

Pertama, untuk menyingkapkan latar belakang sosio-ekonomi masyarakat sebagai responden kajian berdasarkan kepada hierarki iaitu kadar kepadatan kawasan. Berdasarkan pengelasan tersebut dapat dibuat kategorisasi responden berdasarkan karakteristik kawasan sebagai landasan dalam analisis.

Kedua, untuk menganalisis hubungan sikap dan motivasi terhadap kadar pencapaian program sehingga dapat diketahui taraf signifikansi yang berkaitan dengan kelayakan program tersebut. Sikap dan motivasi yang positif daripada majoriti masyarakat merupakan perangsang minat untuk menyertai program disamping faktor positif lain-lainnya.

Dengan demikian, dari segi mikro kajian memberi perhatian kepada klarifikasi tentang sikap dan motivasi masyarakat sebagai responden yang terlibat dalam program pembangunan. Ertinya, adakah sikap dan motivasi mereka selaras dengan karakteristik kediaman mereka yang hierarkis dari segi kerapatannya atau adakah kerapatan meningkatkan minat menyertai program pembangunan prasarana sebab berkait dengan citra kehidupan.

Tujuan kajian ini dari segi makro mahupun mikro menunjukkan satu pertalian yang kuat dimana pemahaman tentang penyertaan masyarakat sangat kuat hubungannya dengan sikap dan motivasi. Ertinya, motivasi itu sebagai penggerak penyertaan harus selaras dengan sikap positif kepada pengorbanan untuk kepentingan bersama. Walaupun kajian tidak bersifat eksploratif namun akar persoalan dalam konteks penyertaan perlu dicapai agar model yang dikembangkan sesuai dengan keadaan di lapangan.

1.3.2 Keperluan Kajian

Kajian ini diharapkan dapat memberi sumbangan kepada berbagai pihak yang berkait dengan pembangunan prasarana bandar khasnya yang

bersandar kepada konsep keswadayaan. Diantara pihak-pihak yang amat berkepentingan dengan hasil kajian ini antara lain pemerintah daerah atau kerajaan tempatan, lembaga swadaya masyarakat atau pertubuhan bukan kerajaan, institusi pendidikan tinggi dan institusi-institusi kebajikan lainnya yang berkaitan dengan derma dan sebagainya. Selain itu, masyarakat dan perseorangan pun berkepentingan sebagai cerminan diri mereka.

Kajian ini akan menambah pengetahuan dan pemahaman terhadap berbagai persoalan yang berhubungan dengan model pembangunan atas dasar keswadayaan. Selain itu, kajian ini dapat menjawab berbagai soalan yang berkait dengan kegagalan pembangunan bandar. Dengan demikian segala kebijakan atau dasar yang tidak sesuai dengan konsep tersebut dapat diluruskan. Oleh sebab itu, kajian ini diharapkan berguna untuk:

Pertama, meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat dalam berbagai aspek yang berkenaan dengan konsep dasar penyertaan dan pengalaman yang terjadi di lapangan. Ertinya, kajian memberi pandangan kepada masyarakat dalam menilai bahkan merangsang pembentukan opini tentang pembangunan swadaya tersebut.

Kedua, memberi maklumat kepada pihak pemerintah sebagai penggubal dasar pembangunan. Model pembangunan swadaya ini merupakan alternatif kepada dasar pembangunan yang bertumpu kepada pihak pemerintah sehingga dikatakan mengkayakan konsep membangun.

1.3.3 Signifikasi Kajian

Kajian ini dapat dikatakan sebagai aktual dan merupakan sebuah penawaran baru dalam dasar pembangunan yang bertumpu kepada daya-kuasa masyarakat. Kajian ini berbeza dengan berbagai kajian lainnya dari segi pendekatan kajian yang membahagikan persoalan atas dasar tingkat kerapatan kediaman sehingga kadar penyertaan dianggap berbeza sesuai dengan keadaannya. Selain itu, kajian ini meninjau persoalan penyertaan secara menyeluruh dari latar belakang sosio-budaya termasuk pola-pola penyertaan beserta sikap dan motivasi mereka terhadap pengorbanan.

Kajian ini tidak mengkaji aspek teknikal-operasional dalam proses penyertaan masyarakat dalam pembangunan sebaliknya kajian berupaya menemukan landasan operasionalnya. Oleh kerana itu, kajian diharapkan mampu membangun sebuah model pembangunan swadaya masyarakat. Kajian ini cuba mengkaitkan masalah kajian dengan peralihan paradigma pembangunan yang berorientasi kepada proses iaitu penyertaan sebagai landasan kepada pemberdayaan yang berterusan. Oleh sebab itu, kajian ini menegaskan tentang orientasinya ke masa hadapan.

Kajian ini dilakukan pada kawasan bandar yang sedang tumbuh di bandaraya Medan, Indonesia. Sebagai bandar ketiga terbesar – sesudah metropolitan Jakarta dan Surabaya – maka kajian ini diharapkan menjadi

parameter kepada berbagai pengalaman yang relatif sama di bandaraya lainnya. Artinya, kajian ini dapat menjadi cermin kepada birokrat pembuat keputusan dalam mengurus bandaraya mereka demikian pula instusi lain-lain yang berkepentingan dengan hasil kajian ini. Walaupun tidak mampu memberi gambaran sepenuhnya namun bahagian ini sudah mencukupi.

1.4 PENGERTIAN, BATASAN DAN MASALAH KAJIAN

Terdapat beberapa pengertian dan penafsiran yang perlu dijelaskan terlebih dahulu agar terhindar dari kesalah-fahaman dalam pemakaiannya. Tafsiran tentang penyertaan masyarakat dan segala konsep dasar lainnya yang terkait dengannya perlu diketahui dengan pasti seperti keswadayaan dan gotong royong. Selain itu juga hubungan diantara berbagai konsep itu dalam konteks pembangunan bandar yang berterusan.

1.4.1 Beberapa Pengertian

Penyertaan sosial. Konsep asas tentang penyertaan berhubungan dengan pembagian kuasa-kuasa menerusi prinsip-prinsip asas mengenai penyesuaian yang wujud dalam bentuk-bentuk yang berbeza seperti etnik, ideologi dan fahaman politik. Oleh sebab itu, penyertaan dapat dilakukan secara penuh atau sebahagian (Pateman, 1970). Penyertaan penuh ialah suatu proses dimana individu-individu memiliki kuasa yang sama dalam membuat keputusan. Penyertaan sebagai kuasa rakyat berkaitan dengan penguasaan rakyat terhadap proses pembangunan (Arnstein, 1968).

Penyertaan adalah suatu proses dua atau lebih pihak yang saling mempengaruhi dalam membuat rancangan, dasar ataupun keputusan. Ia terhad kepada hal-hal yang berkaitan dengan keputusan-keputusan yang mempunyai berbagai dampak ke masa depan terhadap semua pihak yang membuat keputusan termasuklah kepada kelompok-kelompok masyarakat yang mewakilinya. Dengan demikian jelas bahawa penyertaan masyarakat bergantung kepada proses pembuatan keputusan iaitu pengalokasian sumber-sumber yang optimal.

Penyertaan sosial merupakan konsep yang global sehingga setiap negara memiliki landasan ideal yang serupa walaupun namanya berbeza seperti gotong royong adalah konsep Melayu untuk penyertaan sehingga digunakan di Indonesia dan Malaysia (Jalaluddin Rakhmat, 1992). Pada kebanyakan negara-negara maju telah ditetapkan undang-undang tentang kewajiban untuk melakukan kerja-kerja sosial terutama jika warga didapati melanggar undang-undang tertentu. Selain itu, terdapat pula 'keharusan' untuk melakukan kerja-kerja sosial pada waktu-waktu tertentu dalam satu tahun sebagai pertanda tanggungjawab sosial warga.

Penyertaan sosial dalam konteks pembangunan prasarana bandar adalah berkaitan dengan pengalokasian dan penyebaran sumber-sumber produktif dalam masyarakat seperti wang, bahan-bahan binaan, makanan dan tenaga. Bahkan substitusi mungkin berlaku seperti tenaga digantikan oleh wang atau bahan binaan dan makanan. Penyertaan harus dikira atas

dasar proporsionaliti iaitu orang-orang yang lebih kaya harus menyumbang lebih banyak sesuai dengan prinsip rasionaliti dan fungsionaliti. Maknanya, penyertaan dilakukan secara berkeadilan.

Swadaya masyarakat. Konsep swadaya berarti 'dengan kekuatan sendiri' (Poerwadarminta, 1976). Keswadayaan menunjukkan penyertaan masyarakat atas dasar kebersamaan dengan cara memberikan perhatian terutama sumbangan untuk kepentingan bersama (Cary, 1970). Swadaya hanya wujud jika terdapat konsensus atau kesepakatan bersama diantara warga ke arah perubahan sosial yang diharapkan. Oleh kerana itu, proses pembangunan melalui penyertaan harus diikuti oleh kesedaran bukan atas ketakutan ataupun paksaan. Pembangunan dengan swadaya masyarakat dapat membina kesedaran dan tanggungjawab bersama kerana berkaitan dengan proses komunikasi yang berterusan (Yusman Iskandar, 1994).

Pembangunan berswadaya masyarakat memerlukan motivator dan akselerator yang dapat berfungsi sebagai jambatan diantara masyarakat dan pemerintah. Oleh sebab itu, mereka ini dapat berasal dari pertubuhan bukan kerajaan ataupun merupakan peribadi-peribadi yang amat perihatin kepada pembangunan masyarakat. Pembangunan swadaya masyarakat yang berterusan hanya wujud jika konsep 'telus dan tanggap' digunakan oleh pihak pengurus dalam pengelolaan program dan Projek.

Keswadayaan dan penyertaan ialah satu talian perkataan sehingga tampak bahawa penyertaan ditunjang oleh keswadayaan. Oleh kerana itu,

penyertaan yang mengiringi swadaya akan mengandungi tiga bentuk iaitu penyertaan perasaan, pemikiran atau pendapat dan harta-benda termasuk tenaga. Ini berarti bahawa penyertaan perasaan adalah yang paling murah kerana tidak menuntut pengorbanan harta benda namun pada dasarnya seluruh penyertaan perlu diiringi oleh pengorbanan perasaan sungguhpun tidak dirasakan kehilangannya kecuali kepada peribadi-peribadi yang tidak ikhlas dalam memberi pengorbanannya.

Pemberdayaan sosial. Konsep ini berasal dari pemikiran bahawa pertumbuhan sahaja tidaklah cukup oleh kerana kurang menyentuh aspek pengangguran, kemiskinan dan ketempangan (Seers, 1969). Ini bermakna bahawa pembangunan perlu diiringi oleh distribusi atau penyebaran agar hasil pembangunan itu dirasakan oleh lebih ramai orang bahkan kepuasan yang dikaitkan dengan keperluan masyarakat harus dirasakannya sebagai sesuatu yang nyata (Hammarskjold, 1975).

Pemberdayaan memiliki tiga tonggak iaitu rasionaliti, fungsionaliti dan proporsionaliti (Fashbir Noor Sidin, 1999). Ketiganya merujuk kepada dinamika sosial dimana pemberdayaan harus dimulai dari rasionaliti sebab menyangkut pengakuan terhadap kekuatan (*strength*) dan kelemahan (*weakness*) serta peluang (*opportunities*) dan cabaran (*threats*) manusia dan kumpulannya. Selain itu, rasionaliti merupakan landasan fungsionaliti sebab berkaitan dengan tujuan dan matlamat yang terukur serta berkaitan dengan proporsionaliti iaitu perancangan dalam alokasi sumber-sumber.

Dalam konteks penyertaan masyarakat dalam membangun prasarana dan kemudahan bandar lainnya maka pemberdayaan harus dikaitkan dengan ketiga kekuatan iaitu rasionaliti, fungsionaliti dan proporsionaliti. Ini berarti bahawa penyertaan berdasarkan kepada keadaan dan kekuatan mereka.

Pemberdayaan diupayakan melalui penyertaan dan komunikasi dan persekitarannya memerlukan keseimbangan diantara empat kekuatan iaitu negara (*state*), masyarakat madani (*civil society*), komuniti politik (*political community*) dan kelompok bisnis (*corporate economy*) (Friedmann, 1992). Dengan demikian, pemberdayaan berkaitan dengan penyertaan terutama dalam pembuatan keputusan. Oleh sebab itu, pemberdayaan tidak hanya berkaitan dengan kuasa untuk memilih namun juga kuasa dalam bersuara dan kuasa untuk bertindak. Ini bermakna bahawa pemberdayaan melalui proses penguatan dalam organisasi sosial terutama berbasiskan keluarga.

Pembangunan sosial berterusan. Konsep ini sering dihubungkan dengan pemberdayaan sosial sebab berkaitan dengan penyertaan sosial. Dalam konteks pembangunan berdimensi sosial dinyatakan bahawa pada dasarnya pembangunan merupakan sebuah proses yang terancang baik - tertib dan teratur – yang dimulai dari transformasi sosial sehingga terwujud perubahan yang struktural melalui perbesaran peluang dan pilihan beserta aksesnya kepada kemodenan (Mohd. Razali Agus dan Fashbir Noor Sidin, 1998).

Pembangunan sosial berterusan disebut juga 'sustainable human development' yang mengandungi beberapa pengertian iaitu '...sustainable human development is development that not only generates economic growth but distributes its benefits equitably; generates the environment instead of destroying it; empowers people rather than marginalising them'. Maknanya, '...sustainable development is development that gives priority to the poor, that enlarges their choices and opportunities and that provides for their participation in events and decision that shape their lives'. Dengan demikian, '...sustainable development is development that is pro-poor, pro-nature, pro-jobs, pro-women and pro-children' (Speth – UNDP, 1994).

Konsep dasar berterusan ini menegaskan tentang keseimbangan pembangunan dalam dimensi ruang dan masa serta dalam dimensi insan dan alam semula jadi. Selain itu, menegaskan tentang penyertaan dalam berbagai bidang termasuk dalam pembuatan keputusan yang berkenaan dengan kehidupan mereka. Oleh sebab itu, penyertaan merupakan salah satu faktor kunci kepada pembangunan sosial berterusan sebab manusia merupakan pelakon utama dalam pembangunan. Kejayaan pembangunan berterusan yang berdimensi sosial adalah terletak pada pengorganisasian sosial termasuk proses pendidikannya. Ertinya, pembanguan berterusan hanya dapat dicapai melalui pemberdayaan dan keadaan ini memerlukan persekitaran yang demokratis sebagai prasyarat kelangsungan hidupnya.

1.4.2 Batasan Kajian

Sesuai dengan tujuan dan sasaran kajian, maka bidang kajian ini adalah untuk mengetahui penyertaan masyarakat dalam pembinaan dan penyelenggaraan jalan, saluran dan taman di bandaraya Medan. Pengkaji mengukur kemampuan penyertaan iaitu memperbandingkannya dengan perbelanjaan Projek termasuklah dari segi keperluan bahan-bahan binaan dan pekerja pada satu sisi dan besarnya penyertaan setiap keluarga pada sisi yang lainnya.

Selain berdasarkan tujuan dan sasaran kajian maka kajian dibatasi berdasarkan kepada pendekatan-pendekatan yang digunakan. Maknanya, kajian tidak berupaya mencari pemecahan atau solusi di luar pendekatan yang telah ditetapkan. Pendekatan yang digunakan adalah pembangunan berbasis penyertaan masyarakat dan memberi tumpuan kepada pola-pola penyertaan sosial serta sikap dan motivasi mereka terhadap penyertaan. Oleh sebab itu, kajian ini hanya terbatas kepada hasil-hasil yang didapati melalui pendekatan tersebut dalam pembentukan model pembangunan berdasarkan kepada swadaya masyarakat.

Untuk mengetahui kemampuan masyarakat dalam penyertaan dan kaitannya dengan pengorbanan mereka perlu dikenali terlebih dahulu latar belakang, sikap dan motivasi masyarakat terhadap proses pembangunan dan hasilnya. Ertinya, bagaimana pandangan dan sikap mereka terhadap pembangunan yang dilakukan pemerintah dan bagaimana gerak balasnya

terhadap rancangan pembangunan yang dikemukakan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, kajian ini terhad pada beberapa dimensi yang disebutkan dalam tujuan dan kepentingan kajian sahaja.

Penyertaan responden dalam Projek pembinaan jalan, saliran dan taman persekitaran dibatasi dari segi sumbangan mereka iaitu berwujud wang atau tenaga atau bahan-bahan binaan atau makanan ataupun yang berwujud kombinasi diantara dua atau tiga komponen tersebut. Kajian ini memberi penilaian terhadap penyertaan langsung iaitu berupa tenaga dan penyertaan tidak langsung berupa sumbangan wang, bahan binaan atau makanan. Penyertaan tersebut dibandingkan dengan perkiraan kos Projek dan hasil diperolehi dibandingkan pula dengan penyertaan pemerintah. Ini menunjukkan bahawa penyertaan tersebut telah dikira dalam nilai wang.

Selain itu penyertaan mereka juga dalam proses perancangan dan kawalan selepas Projek tersebut dilaksanakan. Oleh sebab itu, perspektif kajian tidak dapat dilepaskan dari proses pemberdayaan yang berterusan dimana insan yang terlibat dalam pembangunan tersebut mengikuti proses penyertaan dari awal sampai ke akhir terutama dalam perancangan dan kawal-selia. Oleh sebab itu, kajian ini dibatasi kepada identifikasi terhadap penyertaan dalam kedua kegiatan yang utama tersebut sebagai pertanda wujudnya pemberdayaan terhadap mereka.

Kajian ini juga tidak mungkin dilepaskan dari proses pembangunan sosial yang berkenaan dengan pengorganisasian termasuk pendidikannya

yang dilakukan melalui diseminasi dengan berbagai cara yang popular. Hal ini menegaskan bahawa kajian ini cuba menterjemahkan berbagai dimensi yang berkait dengan penyertaan riamun dalam konteks yang terbatas dan memberi fokus kepada beberapa persoalan yang terpenting sahaja. Selain itu, kajian ini cuba merancang model pembangunan swadaya masyarakat yang berasas kepada penyertaan yang berterusan.

1.4.3 Masalah dan Kelemahan Kajian

Masalah kajian. Pada umumnya, para pengkaji sering menghadapi masalah dalam proses pengumpulan data terutama jika responden kurang memberi kerjasama. Keadaan yang serupa juga dialami pengkaji dimana ramai responden tidak memberi kerjasama dalam temubual atau menolak atau menghindar untuk mengisi beberapa soalan yang diberikan. Ertinya, mereka cuba menutupi dirinya sebab takut kalau maklumat peribadi yang diberikan akan disalah-gunakan. Oleh sebab itu, pengkaji merasa sebagai 'pegawai cukai' atau 'pegawai banci' yang memeriksa harta-benda mereka termasuk menyoal tentang pendapatan dan sebagainya. Pengkaji merasa sebagai 'wartawan' yang cuba mencari maklumat terkini dan sensitif. Oleh sebab itu, pengkaji telah menukar beberapa kali bakal responden supaya tercapai bilangan responden yang telah ditentukan.

Untuk mengantisipasi berbagai kesukaran dalam menghadapi para responden maka pengkaji melakukan kerjasama dengan pihak kelurahan antara lain manampalkan notis untuk menyatakan tujuan kajian di pejabat

kelurahan dan kecamatan. Selain itu, dalam borang soal selidik disertakan 'surat pengantar' daripada pengkaji yang 'diketahui' oleh 'lurah'. Pengkaji juga meminta kerjasama pegawai kelurahan untuk menyertai pengkaji dan pembantu lapangan dalam mengedarkan soal selidik dan temu bual agar terhindar daripada kesukaran menghadapi responden. Kehadiran pegawai kelurahan dapat mengurangi masa pengkaji dalam mengenalkan kajian ini kerana peranan ini telah diambil-alih oleh pegawai tersebut. Sungguhpun pengkaji telah berupaya namun kesukaran tetap tidak dapat dihindarkan sehingga pengkaji terpaksa mengganti responden.

Kelemahan kajian. Pada dasarnya, tidak terdapat kelemahan yang prinsipal dalam kajian ini sehingga melemahkan dapatan kajian ini. Hanya terdapat sedikit kesukaran dalam mencapai tujuan kajian ini kerana objek kajian adalah manusia yang dinamik dan mereka memiliki berbagai tujuan dan matlamat yang berbeza. Oleh sebab itu, mereka dapat menunjukkan tingkahlaku yang berbeza bahkan tidak selaras dengan kepentingan kajian seperti sikap yang apatis terhadap perubahan yang diperkenalkan. Ertinya mereka berpendapat bahawa apapun yang mereka jawab ataupun berikan tidak akan mengubah keadaan sebab '...kita hanya sebagian kecil sahaja daripada sistem lebih besar yang cenderung tidak berubah...'.

Walaupun pengkaji telah cuba membahagi responden berdasarkan kepada karakteristik persekitaran dan menggambarkan sosio-ekonominya namun tidak dapat diabaikan bahawa cara *proxy* demikian dapat memberi

kesan yang berbeza jika pengelasan tidak menggunakan kaedah tersebut. Ertinya, cara demikian hanya sesuai pada masyarakat yang telah moden dan membuka dirinya untuk menerima perubahan. Pada masyarakat yang relatif tertinggal bahkan miskin ataupun termiskin maka hasilnya berbeza sebab sudut pandangnya berbeza. Pencampuran diantara mereka dapat mengaburkan makna yang tersurat daripada hasil kajian.

Secara umum dikatakan bahawa kajian tentang penyertaan harus dilakukan dengan pemerhatian yang lebih mendalam. Kajian ini semakin bernas jika pemerhatian dapat dilakukan lebih lama dan intensif namun ini agak menyukarkan kerana memerlukan masa dan kos yang lebih besar. Bahkan kajian ini perlu dibandingkan secara periodik. Pengkaji terbatas masanya dan juga perbelanjaan untuk melakukan kajian yang demikian.

1.5 METODOLOGI KAJIAN

Karakteristik kajian ini menunjukkan sebuah proses perancangan yang berbasis kepada identifikasi potensi sosial dalam pembangunan dan dinamakan penyertaan masyarakat. Oleh kerana kajian menjadikan unsur manusia dan persekitaran sebagai objek kajian maka digunakan kaedah-kaedah sosiologikal bahkan dimensi ekologi-insan. Untuk itu, kajian harus menggunakan pensampelan yang diikuti oleh penyebaran soal selidik dan pengolahan data yang sesuai dengan analisis statistiknya.

1.5.1 Kaedah Pensampelan

Pensampelan adalah satu proses dimana objek kajian (responden) yang dipilih memberi gambaran daripada jumlah (penduduk) yang besar atau populasi. Hubungan antara sampel dan jumlah penduduk yang besar akan menentukan sejauh mana sampel boleh dianggap sebagai contoh kepadanya (Morison, 1986). Oleh sebab itu, pensampelan bertujuan untuk memilih kumpulan individu yang kecil bilangannya namun mewakili jumlah keseluruhan masyarakat yang diteliti (Wan Hashim, Ting Chew Peh dan Shamsul Amri Baharuddin, 1980).

Kajian ini bersifat deskriptif iaitu untuk menggambarkan berbagai fenomena yang wujud dalam proses penyertaan sosial dan pembangunan prasarana bandar. Oleh sebab itu, objek penyelidikan ialah rumah tangga yang dipilih mengikut kaedah pensampelan rambang daripada kelurahan-kelurahan yang telah ditetapkan berdasarkan hierarki kerapatan kediaman iaitu tinggi, sederhana dan rendah. Telah dipilih enam kecamatan sesuai dengan hierarki kerapatannya beserta dua kelurahan dari setiap tingkatan.

1.5.2 Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Penyelidikan yang berbasis kepada penyingkapan masalah sosial memerlukan 'seni' tersendiri terutama untuk menyelaraskan jenis dan cara pengumpulan data dengan kaedah penyelidikan. Kajian memerlukan data primer yang dikumpulkan daripada responden di lapangan manakala data

sekunder diperolehi dari laporan-laporan dan hasil-hasil penyelidikan yang terdahulu disamping laporan banci yang diterbitkan secara berkala. Data sekunder tidak mengalami kesukaran dalam mendapatkannya kecuali dari segi wang dan masa sebab memerlukan ketelitian agar data yang didapati sesuai dengan keperluan. Pengumpulan data sekunder dilakukan secara berasingan dengan data primer sebab objeknya berbeza.

Data primer dikumpulkan dengan mengedarkan borang soal selidik kepada responden yang terpilih melalui teknik pensampelan rambang. Ini bermakna bahawa soalan disusun berdasarkan kepada pemerhatian yang dilakukan beberapa kali sebelum soalan contoh diedarkan bagi mendapat gerak balas daripada bakal responden. Soalan definitif diedarkan kepada responden berdasarkan kepada teknik penentuan responden yang sesuai. Selain mengedarkan borang soal selidik, pengkaji juga melakukan temu bual untuk mendapatkan maklumat yang lebih mendalam bahkan diiringi oleh pemerhatian terutama terhadap beberapa faktor yang agak sensitif.

Kajian awal telah dijalankan untuk mengetahui penafsiran mereka terhadap soalan sehingga dapat dijalin 'kontak batin' diantara pengkaji dan responden termasuk mengetahui 'iklim ideologikal' terutama individu yang memegang kuasa-kuasa tertentu dalam komuniti tersebut. Kajian awal ini dilakukan pada permulaan bulan November 1995 yang didahului dengan menemui informan kunci iaitu Kepala Lingkungan, Lurah dan Camat yang menguasai wilayah kajian. Untuk menguji tanggapan responden terhadap

borang soal selidik terutama kesesuaian dengan karakteristik kehidupan mereka maka soalan percubaan telah diedarkan kepada tigapuluh peratus bakal responden. Hasilnya dikaji semula dan setelah dilakukan perbaikan sewajarnya maka soalan yang definif diedarkan pada bulan Januari 1996.

1.5.3 Kerja-kerja Lapang

Berdasarkan dapatan pada kajian awal yang berupa pengetahuan dan pengalaman maka pengkaji tidak menemukan sebarang gendala yang berarti dalam kerja-kerja lapangan. Gendala yang agak mengganggu jika responden sukar ditemui bahkan tidak bersedia ditemu-bual kerana status mereka sebagai isteri memerlukan kelulusan suaminya untuk ditemubual. Selain itu, beberapa responden yang sukar ditemui kerana sentiasa balik ke rumah pada lewat malam sehingga telah digantikan dengan responden yan lain.

Selain sedikit gendala tersebut, pengkaji mendapat kemujuran yang lebih sebab dibantu sepenuhnya oleh pegawai kelurahan yang bersimpati. Selain itu, pengkaji sebagai seorang pegawai tinggi dalam klab bola sepak di bandaraya Medan turut memberi kemudahan sehingga dirasakan faktor populariti pun memberi pengaruh positif terhadap pekerjaan lapangan. Hal lainnya yang memberi kemudahan adalah bantuan dari pegawai kelurahan yang telah mengirim surat kepada semua bakal responden tentang kajian ini dan anjuran untuk melakukan kerjasama dalam penyelidikan ini. Kerja lapangan dapat diselesaikan selama tiga bulan iaitu Mei – Ogos 1997.

Soal selidik. Pengedaran borang soal selidik diiringi dengan temu bual secara informal telah digunakan untuk mendapatkan maklumat yang tersusun. Antara soalan yang dikemukakan adalah umur, etnik/suku/ras, pendidikan, pendapatan dan profil keluarga. Selain itu soalan mengenai status kediaman, keadaan fizikal rumah dan persekitaran termasuk jalan di hadapan rumah mereka. Responden juga ditanya pengetahuan mereka tentang pembangunan dan taraf penyertaan masyarakat dalam berbagai soalan yang berupa, 'open-ended' dan 'close-ended'. Dengan pilihan yang demikian maka responden dapat menjawab lebih bebas bahkan membuat komen terhadap apa-apa yang dijawabnya.

Temu bual. Kegiatan ini dilakukan secara informal baik mengiringi pengedaran borang soal selidik ataupun dilakukan secara tidak terstruktur. Tujuannya adalah untuk mengumpulkan maklumat yang lebih banyak dari responden bahkan dapatan melalui temu bual tersebut adalah tidak terkira sebelumnya atau bersifat eksklusif. Bersama dengan hasil pengolahan data daripada soal selidik telah dimasukkan dapatan melalui temu bual. Pihak pengkaji juga menemubual pegawai-pegawai dan kakitangan pemerintah dan informan kunci lainnya. Pengkaji telah merakam temu bual tersebut dan sebahagian lainnya dilakukan melalui telefon.

Pemerhatian. Pengkaji juga melakukan pemerhatian secara tidak terstruktur. Tujuannya untuk mendapatkan informasi tambahan yang tidak mungkin diperolehi melalui soal selidik bahkan melalui temu bual. Artinya,

pemerhatian dilakukan terhadap objek kajian dengan mengenali sekaligus memahami berbagai dimensi yang berkaitan dengannya. Pemerhatian ini dilakukan semasa dengan kajian lapangan ataupun berasingan.

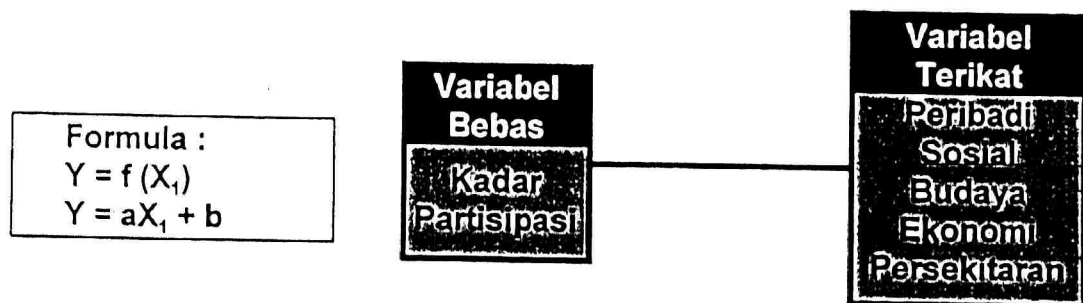
Diagram 1.1 Analisis Data

Analisis Data

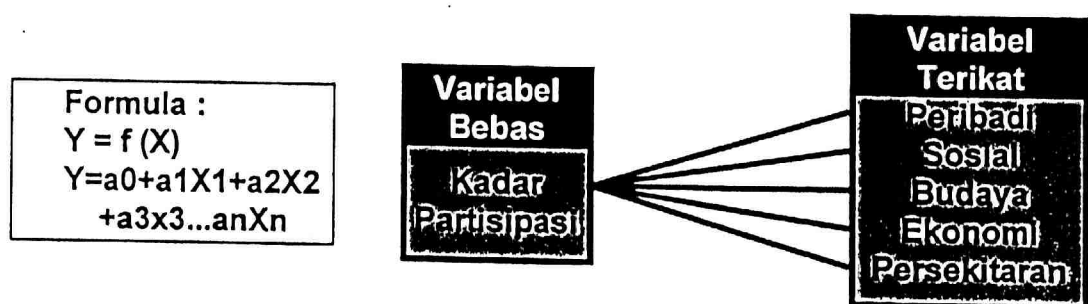
DESKRIPTIF → DISTRIBUSI KEKERAPAN

REGRESI-KORELASI

1. Regresi-korelasi sederhana
diantara partisipasi (Y) dengan setiap angkubah terikat ($X_1, X_2, X_3, \dots X_n$)



2. Regresi-korelasi berganda
diantara partisipasi (Y) dengan semua angkubah terikat ($X_1, X_2, X_3, \dots X_n$)



1.5.4 Pengolahan Data dan Analisis

Data yang terkumpul daripada kegiatan lapangan terutama soalan-soalan kaji selidik telah diolah secara berkomputer. Program SPSS telah digunakan pengkaji untuk mengolah data sehingga dihasilkan jadual atau gambar rajah yang diperlukan. Antara hasil pengolahan data berkomputer iaitu jadual kekerapan (*frequency tables*) dan purata (*mean*). Pengkaji juga menggunakan pembobotan untuk menentukan hierarki hasilnya mengikut piawaian tertentu. Selain itu, untuk melihat saling hubungan diantara dua angkubah maka digunakan jadual bersilangan (*cross-tabulation*).

Pengukuran menggunakan skala nominal, ordinal dan interval iaitu mengikut jenis data dan kepentingannya. Transformasi skala pengukuran dilakukan agar data dapat dianalisis dengan teknik analisis yang dipilih. Ini berarti bahawa presentasi dalam statistik deskriptif dapat berupa distribusi frekuensi atau jadual kekerapan sedangkan presentasi dalam statistik parametrik menggunakan jadual bersilangan. Skala pengukuran berkaitan sikap dan tingkahlaku responden dapat berupa skala yang mudah seperti 'bersetuju' atau 'tidak bersetuju' dan 'suka' atau 'tidak suka'. Selain itu juga dapat digunakan skala Likert jika pilihan lebih dari dua seperti kategori dari 'tidak pernah' hingga ke 'sangat sering' atau dari 'sangat tidak bersetuju' hingga ke 'sangat bersetuju' (Zikmund, 1998).

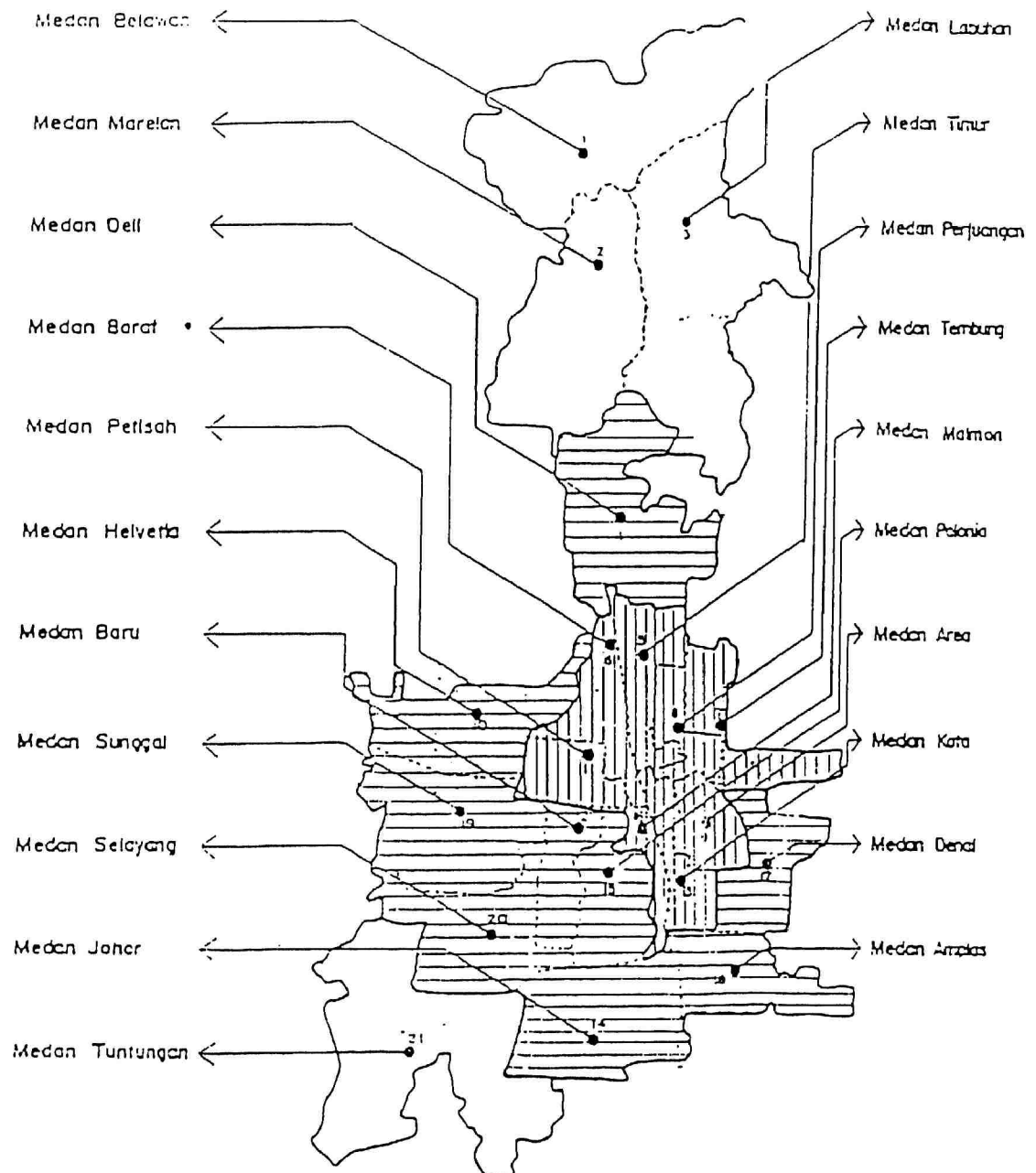
Analisis dilakukan dengan menghubungkan hasil-hasil pengolahan data dengan piawaian yang telah ditentukan iaitu berdasarkan hasil kajian

terdahulu ataupun mengikut ketentuan-ketentuan yang telah disepakati. Ini bermakna bahawa analisis adalah mengkaitkan berbagai dimensi sesuai dengan tujuan dan kepentingan kajian.

Peta 1.1 Letak Bandararaya Medan di Pulau Sumatera.



Peta 1.2 Kawasan Kajian di Bandaraya Medan



1.6 KAWASAN KAJIAN

Bandaraya Medan telah dipilih sebagai daerah kajian sebab bandar ini merupakan bandar ketiga terbesar di Indonesia yang beragam dari segi struktur penduduk dan latar belakang sosio-ekonomi dan sosio-budayanya sehingga dianggap sesuai untuk kajian perancangan berasaskan kaedah sosiologikal. Selain itu, sebagai bandar yang sedang tumbuh maka wujud kawasan-kawasan yang bersifat dualistik iaitu kawasan maju dan moden sebaliknya terdapat pula kawasan yang mundur dan terbelakang. Bandar ini telah menerima berbagai program dan Projek pembangunan yang tidak hanya berskala lokal dan regional namun juga berskala antarabangsa. Hal ini cukup merangsang untuk menjadikan bandar ini sebagai daerah kajian sebab dimensi keragamannya sangat mencabar. (Lihat Peta 1.2.)

Keadaan Fizikal. Bandaraya Medan berkembang secara bertahap mengikuti proses pertumbuhan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pada tahun 1862, hanya ada dua kutub pertumbuhan iaitu pelabuhan laut Belawan dan pusat bandar yang sekarang. Kedua pusat tersebut ketika itu dihubungkan oleh jalan darat dan sungai. Sehingga tahun 1945, fizikal bandar ini masih berorientasi kepada pusat-pusat pertumbuhan sedia ada sementara pusat bandar mula berkembang ke barat dan selatan. Sampai tahun 1972, fizikal bandar terus berkembang ke timur dan selatan namun masih bersifat konsentrik. Pusat di Belawan berkembang ke arah selatan dan bercantum dengan pergerakan pusat bandar dari barat dan timur.

Sejak tahun 1980-an hingga tahun 1995, kawasan terbangun telah berkembang ke arah barat, timur dan selatan. Berbagai kawasan bersifat konsentrik telah terintegrasi yang ditunjukkan oleh penambahan jumlah kecamatan daripada 11 kepada 21 kecamatan dengan 114 kelurahan. Kecamatan yang padat seperti kecamatan Medan Timur dipecah menjadi Medan Timur dan Medan Perjuangan sedangkan kecamatan Medan Kota telah pula dipecahkan menjadi kecamatan Medan Kota dan Medan Area.

Mengikut Laporan Akhir Penataan Ruang Bandaraya Medan tahun 1994, bandar ini memiliki keluasan 26,510 hektar dengan ketinggian 2.5 meter hingga 50 meter di atas permukaan laut. Sensus Penduduk tahun 1990 mencatat jumlah penduduk Bandaraya Medan sebanyak 1,730,052 orang dengan purata laju pertumbuhan 2.33 peratus per tahun. Penduduk cenderung terkonsentrasi pada beberapa kecamatan pusat bandar. Purata kerapatan penduduk pada tahun 1992 ialah 116 orang/hektar (Jadual 1.1).

Jadual 1.1 Bandaraya Medan: Indikator Keluasan dan Penduduk, 1992

No	Kecamatan	Keluasan	Terbangun	KKT	Penduduk	Pertumbuhan	Kesesakan
1	Medan Belawan	2625	866	33	83668	0.23	97
2	Medan Maryland	2382	715	30	58928	3.99	82
3	Medan Labuhan	3066	1100	30	55624	3.75	51
4	Medan Deli	2084	1397	67	100109	3.28	72
5	Medan Timur	776	636	82	109433	0.93	172
6	Medan Barat	682	545	80	87489	1.62	160
7	Medan Tembung	799	544	68	117902	2.56	217
8	Medan Perjuangan	409	377	92	104458	0.46	277
9	Medan Area	552	470	85	113305	-0.23	241
10	Medan Helvetia	1316	961	73	110903	3.99	115
11	Medan Petisah	533	426	80	79575	-0.23	187
12	Medan Baru	584	467	80	49499	-1.60	106
13	Medan Kota	527	490	93	96517	0.23	197
14	Medan Johor	1457	845	58	71296	7.15	84
15	Medan Polonia	901	586	65	53605	2.33	92
16	Medan Maimoon	298	244	80	49148	0.46	201
17	Medan Denai	905	634	70	106946	5.20	169
18	Medan Amplas	1119	671	60	86843	3.04	129
19	Medan Sunggal	1543	926	60	91675	3.50	99
20	Medan Selayang	1281	858	67	54801	8.39	64
21	Medan Tuntungan	2068	1193	43	49539	15.34	41
	Bandaraya Medan	26510	14950	55	1730052	2.33	116

Nota: Keluasan dalam Ha, Koeffisien Kawasan Terbangun (KKT) dalam %, Kesesakan dalam orang/Ha.
 Sumber: Penataan Ruang Bandaraya Medan, Laporan Akhir, Direktorat Tata Bandar dan Tata Daerah, Direktorat Jenderal Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum, 1995. Lihat juga, Fashbir Noor Sidin (1999).

Perkembangan fizikal bandaraya Medan yang amat pantas ialah di pusat bandar yang dipacu oleh pembangunan jalan arteri primer sebagai akses utama menuju pusat bandar. Perkembangan lainnya ialah ke arah utara sebagai pusat kawasan industri dan ke arah selatan sebagai pusat kediaman baru. Pusat perniagaan tersebar di beberapa kawasan terutama di kecamatan Medan Kota, Medan Petisah, Medan Barat, Medan Timur sedangkan kawasan industri berlokasi di kecamatan Medan Labuhan dan Medan Deli. Kawasan kediaman menyebar di berbagai bahagian bandar.

Perkembangan Semasa. Di bandaraya Medan, 'kawasan kumuh' yang paling banyak terdapat di kecamatan Medan Maimoon, Medan Area,

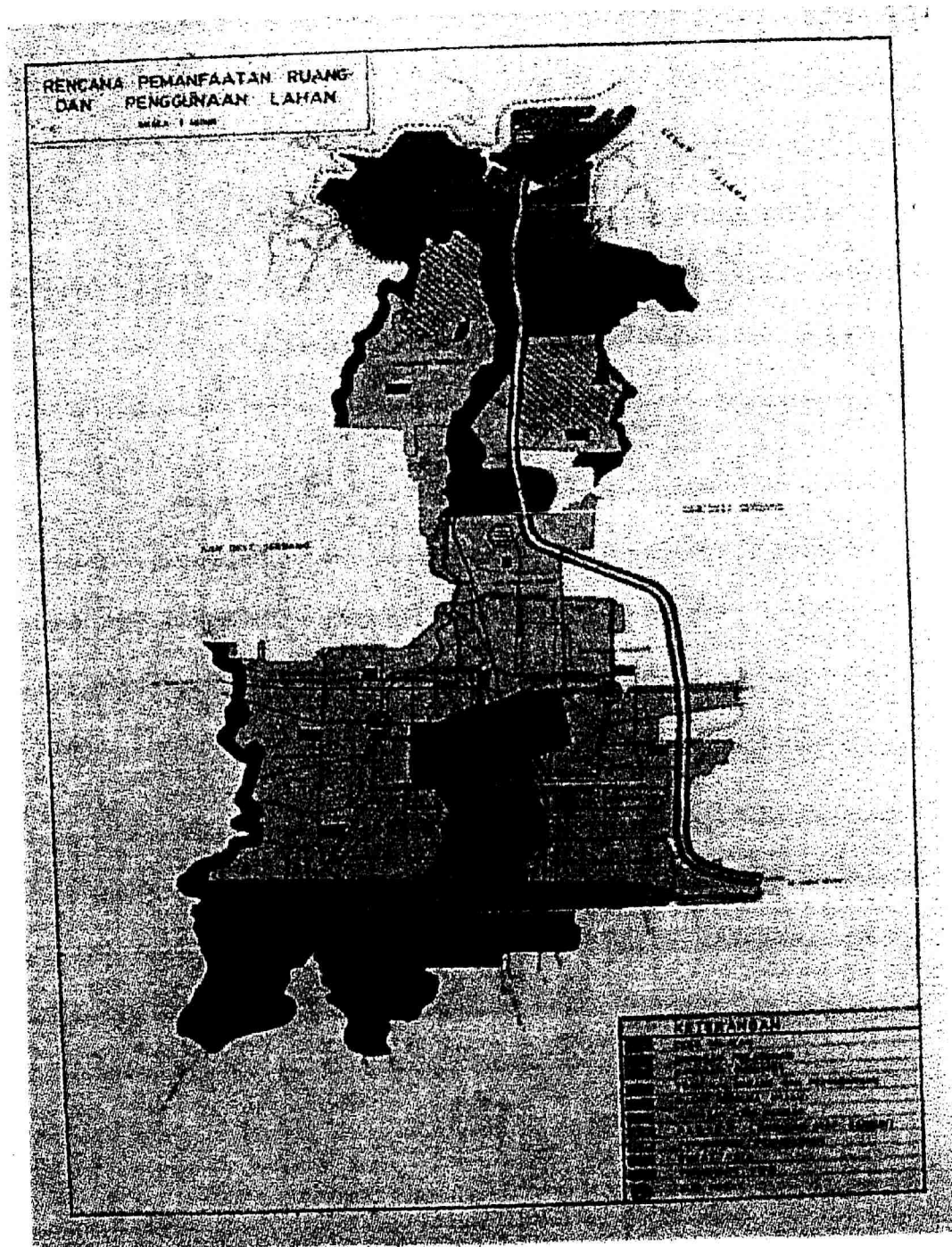
Medan Timur, Medan Barat dan terdapat juga di Medan Kota, Medan Petisah, Medan Helvetia, Medan Polonia, Medan Amplas, Medan Belawan, dan Medan Labuhan. Majoriti kawasan 'pemukiman kumuh' berada di pusat bandar dengan keluasan 150 Ha yang menampung 6% penduduk bandar Medan. Kenyataan ini membuka peluang kepada program membaikpulih kawasan kota terutama membangun semula atau menyelenggarakannya agar dapat berfungsi dengan baik. (Lihat Peta 1.3.)

Kemudahan berkenaan dengan keperluan penduduk seperti sektor perniagaan dan komersial serta industri telah berkembang yang tersebar di beberapa bahagian kota. Pusat perniagaan dan komersial berkembang tidak merata terutamanya di pusat kota seperti di kecamatan Medan Kota, Medan Timur, Medan Barat, Medan Area, Medan Petisah, Medan Johor, Medan Helvetia dan Medan Maimoon. Selain itu tersebar di kecamatan-kecamatan agak ke pinggir seperti Medan Belawan, Medan Labuhan dan Medan Sunggal.

Majoriti jaringan jalan di Medan berbentuk sistem sekunder. Hanya ada satu sistem arteri primer iaitu jalan tol Belmera (Belawan – Medan – Tanjung Morawa). Jaringan jalan di pusat bandar berupa sistem jaringan melingkar dan linear yang menghubungkan seluruh bahagian bandar. Pola cincin dalaman (*inner-ring road*) dan cincin luaran (*outer-ring road*) dapat mempertinggi aksesibiliti dan mobiliti. Pola jaringan jalan ini mengarahkan proses perubahan struktur ruang.

Peta 1.3 Perkembangan Semasa dan Orientasi Pembangunan

BANDARAYA MEDAN, 1996



Kawasan Kajian. Pengkaji telah memilih tiga kecamatan mengikut hierarki kepadatan kediaman iaitu Kecamatan Medan Kota, Medan Johor dan Medan Tuntungan. Kecamatan Medan Kota dipilih sebagai salah satu bahagian bandar yang sangat padat dan merupakan 'kota lama' selain itu Kecamatan Medan Johor dipilih kerana merupakan kawasan kediaman di bahagian pinggiran bandar yang sedang tumbuh pesat dengan kepadatan sederhana. Kecamatan Medan Tuntungan dipilih kerana berada di pinggir bandar dan pola pertumbuhan penduduknya sangat tinggi sebab berbagai kediaman baru berskala menengah ke bawah menempati kawasan ini.

Kecamatan Medan Kota amat rendah pertumbuhan penduduknya dan kenyataan ini dapat dikaitkan dengan struktur ruangnya yang bersifat statis kerana berada di pusat kegiatan perniagaan utama. Dua kelurahan yang dipilih di kecamatan Medan Kota adalah Kelurahan Sungai Rengas dan Kelurahan Masjid. **Kecamatan Medan Johor** relatif sederhana laju pertumbuhan penduduknya dan merupakan pusat kediaman baru berskala sederhana ke atas. Dua kelurahan yang dipilih di kecamatan Medan Johor adalah Kelurahan Gedung Johor dan Pangkalan Masyhur. **Kecamatan Medan Tuntungan** amat tinggi perkembangan penduduknya termasuklah perubahan struktur ruangnya. Dua kelurahan yang dipilih ialah Kelurahan Namo Gajah dan Kelurahan Simpang Selayang.

Berdasarkan kepada kaedah pensampelan rambang maka kajian ini telah menetapkan enam ratus orang responden. Walaupun bilangannya

tidak mengikuti peratusan daripada jumlah ketua keluarga namun dari segi bilangannya dianggap sudah memadai. Artinya, jumlah responden adalah dari 2.5 peratus di Kelurahan Pangkalan Masyhur hingga ke 10 peratus di Kelurahan Masjid. Angka peratusan ini menjadi realistik jika pemilihannya di lapangan mengikut pola *cluster* dimana kawasan-kawasan tertentu yang dipilih berdasarkan kepada karakteristiknya yang agak spesifik terutama dari segi fizikal-teknikal atau sosio-ekonomi ataupun sosio-budaya bahkan berdasarkan 'arahan' daripada pegawai pemerintah yang membantu.

Sebaran responden mengikut kawasan kajian yang telah dibahagi seperti dinyatakan di atas adalah sebagai berikut:

Jadual 1.2 Jumlah Responden dan Sebarannya Mengikut Kelurahan

Kecamatan/ Kelurahan	Jumlah Penduduk	Jumlah Rumah Tangga	Jumlah Responden	Peratusan Responden
Kec. Medan Kota				7
Kel. Sungai Rengas	8,087	1,633	100	
Kel. Masjid	5,187	961	100	
Kec. Medan Johor				3
Kel. Gedung Johor	20,077	4,045	100	
Kel. Pangkalan Masyhur	12,078	2,260	100	
Kec. Medan Tuntungan				8
Kel. Namo Gajah	5,738	1,245	100	
Kel. Simpang Selayang	6,217	1,163	100	
Jumlah Responden			600	18
Purata (%)				6

Sumber: Kantor Walikotamadya Medan, 1996.

1.7 ORGANISASI PENULISAN

Organisasi penulisan menunjukkan keteraturan dalam alur penulisan dari awal ke akhir. Selain itu juga memberi gambaran kerangka pemikiran pengkaji berkaitan dengan skala prioritas pembahasannya terutama dalam konteks analisis hasil-hasil penyelidikannya.

Bab 1 Pengenalan. Bahagian ini cuba menjelaskan aspek utama daripada cadangan kajian yang meliputi latar belakang kajian dan tujuan serta kepentingan kajian. Selain itu diketengahkan pengertian dan batasan kajian serta metodologi penyelidikan. Deskripsi umum yang menghuraikan kawasan kajian juga dikemukakan dalam bahagian ini. Dengan demikian, rasionaliti pengkaji dalam menghadirkan kajian ini akan terungkap dengan jelas dalam bahagian pengenalan ini.

Bab 2 Landasan Teoritikal. Bahagian ini akan mengetengahkan beberapa teori dan pendekatan kajian. Kajian ini bersandar kepada teori-teori tentang penyertaan masyarakat dalam pembangunan bandar dalam konteks swadaya pembangunan. Dengan mengenali teori dan pendekatan kajian beserta kajian-kajian terdahulu yang berkait dengan analisis kajian ini maka dapat diketahui kadar pemahaman si pengkaji terhadap berbagai pilihan dalam pemecahan masalah kajian ini.

Bab 3 Dasar dan Strategi Pemerintah. Bahagian ini menyingkap beberapa dasar beserta strategi pemerintah Indonesia dalam upayanya mengembangkan model pembangunan dengan keswadayaan khususnya

di kawasan bandar. Dasar dan strategi tersebut terutama berkait dengan penyertaan masyarakat dalam pembangunan prasarana bandar dimana dalam kajian ini difokuskan kepada pembangunan dan pemuliharaan jalan dan taman. Pada dasarnya, strategi itu bersifat hierarkhis iaitu dari pusat ke daerah sehinga implikasinya relatif berbeza pula.

Bab 4 Pola-pola Penyertaan Masyarakat. Bab ini menghuraikan deskripsi dan analisis kajian mengenai pola-pola penyertaan masyarakat dalam pembinaan jalan persekitaran dan taman. Dalam bahagian ini akan dikemukakan dulu karakteristik kawasan kajian untuk mengenali unsur-unsur pembentuknya dan karakteristik responden pun diketengahkan untuk mengenali 'apa, siapa dan bagaimana' mereka. Pada bahagian berikutnya akan dihuraikan keempat pola penyertaan itu yang terbahagi kepada pembinaan jalan persekitaran dan pembangunan taman bandar berdasarkan pola penyertaan berupa tenaga, wang, bahan dan makanan.

Bab 5 Spesifikasi Penyertaan Masyarakat. Penyertaan langsung oleh dapat masyarakat mengikut pola-pola seperti telah dihuraikan pada bab empat memperlihatkan bahawa terlihat pola hampir serupa dari segi jenisnya iaitu tenaga, wang, bahan binaan dan makanan namun berbeza dari segi agihan masing-masing. Bahagian ini cuba menyingkap data lain yang diperolehi dari 'Kantor Kelurahan' di masing-masing kawasan kajian yang menunjukkan bahawa dapatan tersebut ternyata dapat dihuraikan dalam pola-pola yang lebih spesifik.

Bab 6 Sikap dan Motivasi Masyarakat. Sikap dan motivasi yang ditunjukkan oleh masyarakat menggambarkan pandangan dan pemikiran responden tentang suatu persoalan yang dikemukakan kepada mereka. Ini bermakna bahawa 'sikap' seseorang terhadap sebuah pilihan ataupun alternatif memberi petanda tentang penerimaan mahupun penolakannya. Motivasi berarti kemahuan seseorang untuk menyertai sebuah kegiatan yang dapat menegaskan tentang sikap mereka terhadap program yang dikembangkan. Bagian ini menyingkap sikap dan motivasi responden terhadap program penyertaan masyarakat dalam pembangunan dan pemeliharaan prasarana di bandaraya Medan.

Bab 7 Penutup. Ada tiga persoalan yang dikemukakan pada bagian ini iaitu perbincangan tentang upaya peningkatan kemampuan penyertaan masyarakat dan diikuti dengan beberapa rekomendasi kepada pihak-pihak yang berkenaan. Selanjutnya, ditutup dengan kajian yang perlu dilakukan pada masa hadapan sama ada melengkapkan kajian ini ataupun kajian-kajian lainnya yang terangsang oleh beberapa dapatan kajian ini.