

**IMPLEMENTASI PROGRAM KOTAKU : STUDI PENANGANAN  
PERMUKIMAN KUMUH BERKELANJUTAN DI KELURAHAN LAPPA,  
KABUPATEN SINJAI**

*(Implementation Of KOTAKU's Program: Study Of Sustainable Slum  
Handling In Lappa Village, Sinjai Regency)*



**ALAMSYAH PRATAMA**

**P02218100**

**PERENCANAAN DAN PENGEMBANGAN WILAYAH  
SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
2021**

**IMPLEMENTASI PROGRAM KOTAKU : STUDI PENANGANAN  
PERMUKIMAN KUMUH BERKELANJUTAN DI KELURAHAN LAPPA,  
KABUPATEN SINJAI**

*(Implementation Of KOTAKU's Program: Study Of Sustainable Slum  
Handling In Lappa Village, Sinjai Regency)*



**Tesis**

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi  
Perencanaan & Pembangunan Wilayah

**ALAMSYAH PRATAMA  
P022181003**

kepada  
**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**LEMBAR PENGESAHAN TESIS**

**IMPLEMENTASI PROGRAM KOTAKU : STUDI PENANGANAN PERMUKIMAN  
KUMUH BERKELANJUTAN DI KELURAHAN LAPPA, KABUPATEN SINJAI**

Disusun dan diajukan oleh

**ALAMSYAH PRATAMA**

**P022181003**

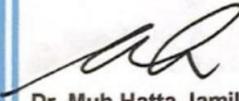
Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian  
Studi Program Magister Program Perencanaan & Pengembangan Wilayah  
Fakultas Pascasarjana Universitas Hasanuddin

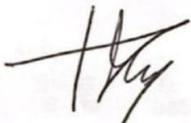
pada tanggal 02 Februari 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui**

Ketua,

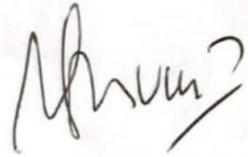
Anggota,

  
**Dr. Muh Hatta Jamil, SP.,M.Si**  
NIP. 196723121995121

  
**Dr. Ir. Roland Barkey**  
NIP. 195406141981031007

Ketua Program Studi  
Perencanaan dan Pengembangan Wilayah,

Dekan Sekolah Pascasarjana  
Universitas Hasanuddin,

  
**Prof. Dr. Ir. Ahmad Munir, M.Eng**  
NIP. 196207271989031003

  
**Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc**  
NIP. 196703081990031001

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Alamsyah Pratama  
NIM : P022181003  
Program Studi : Perencanaan & Pengembangan Wilayah  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul :

IMPLEMENTASI PROGRAM KOTAKU : STUDI PENANGANAN PERMUKIMAN  
KUMUH BERKELANJUTAN DI KELURAHAN LAPPA, KABUPATEN SINJAI

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri .

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 03 Maret 2021

Yang Menyatakan,



Alamsyah Pratama

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah*, Segala puja dan puji atas berkat rahmat dan karunia ALLAH SWT. Tesis yang berjudul “*Implementasi Program Kotaku : Studi Penanganan Permukiman Kumuh Berkelanjutan Di Kelurahan Lappa, Kabupaten Sinjai*” ini dapat diselesaikan pada waktu yang tepat. Tesis ini mengintrepretasikan beberapa penemuan mengenai penanganan permukiman kumuh secara berkelanjutan yang dikemas dalam bentuk sebuah implementasi program. Penulis menyusun tesis ini dalam 7 BAB, dimana setiap bab mewakili tema penelitian dalam tesis ini.

Penulisan tesis ini berawal dari ketidakpuasan penulis mengenai program penanganan permukiman kumuh yang hanya berorientasi pada penanganan fisik, tidak adanya inovasi penanganan yang mengadopsi pembangunan berkelanjutan. Hal ini belum sesuai dengan target *Sustanaible Development Goal's* (SDG's) yang ke-11 yaitu “*By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slum*”. Oleh sebab itu, penulis berupaya mengisi kekosongan pemahaman sekaligus memberikan gambaran mengenai program penanganan permukiman kumuh yang telah dilakukan, khususnya program nasional yaitu program KOTAKU.

Penulisan tesis ini menggunakan metodologi penelitian kualitatif dengan pendekatan non-positivisme. Masalah penelitian dalam tesis ini dikaji dengan menggunakan paradigma interpretif (salah satu paradigma non-positivisme) dengan metode deksriptif. Selain menggunakan kajian

konsep dari ilmu perencanaan dan pengembangan wilayah, tesis ini juga diperkaya dengan konsep atau teori dalam ilmu sosiologi dan sosio-ekonomi. Sehingga tesis ini dapat dikatakan menggunakan kajian multidisipliner dalam memberikan gambaran dan evaluasi implementasi program (KOTAKU) penanganan permukiman kumuh secara berkelanjutan di Kelurahan Lappa.

Untuk memberikan penjelasan yang lebih detail pembaca dapat meneruskan ke BAB 1 dan seterusnya. Namun, penulis menyadari bahwa tesis ini masih memiliki kelamahan dan kekurangan. Oleh karena itu, penulis memohon maaf dan berharap pembaca dapat memberikan saran dan kritik yang membangun agar penelitian dimasa yang akan mendatang bisa lebih baik lagi.

Makassar, 09 Februari 2021

Alamsyah Pratama

## PRAKATA

*Bismillahirrahmanirrahim.*

Alhamdulillah, Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, dengan selesainya tesis ini. Semoga ALLAH SWT senantiasa melimpahkan rahmat dalam setiap langkah dan hembusan nafas kita semua.

Motivasi yang melatar-belakangi tajuk penelitian ini timbul kerisahan penulis terhadap penanganan permukiman kumuh yang ada di Kelurahan Lappa, Kabupaten Sinjai. Tesis ini memberikan kajian mendalam mengenai implementasi program penanganan permukiman kumuh secara berkelanjutan yang diharapkan digunakan sebagai acuan akademisi, praktik dan kebijakan pembangunan.

Penulisan Tesis ini adalah salah satu syarat dalam proses penyelesaian studi tingkat Strata Dua (S-2) di Fakultas Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini tidak akan dapat terselesaikan tanpa bantuan, dukungan, bimbingan, serta pengarahan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Abd. Jalil, S.Sos & Ismawati Jamal, S.Pd (Orang Tua), Yulia Rezky Pratiwi, S.T, Nurul Azizah Jalil, Nur Apriana (Saudara Kandung) dan semua keluarga dekat yang selalu mendukung dan memberikan kasih sayang, doa, nasihat dan motivasi kepada penulis.
2. Dr. Muh. Hatta Jamil, S.P., M.Si dan Dr. Ir. Roland A. Barkey selaku komisi pembimbing yang banyak memberikan arahan, dukungan dan masukan dalam penyusunan dan penyelesaian tesis ini.
3. Dr. Ir. Mahyuddin, M.Si, Dr. Ir. Daniel Useng, M.Eng. & Dr. M. Ramli AT., M.Si selaku tim penguji yang telah memberikan saran dan kritik demi kebaikan tesis ini.

4. Bapak dan Ibu Dosen Magister Perencanaan & Pengembangan Wilayah yang telah banyak memberikan pengajaran dan pencerahan pengetahuan serta berbagi pengalaman hidup kepada penulis.
5. Kak Umi dan jajaran staf akademik yang senantiasa membantu penulis baik dalam pengurusan administrasi hingga motivasi dalam menyelesaikan tesis ini,
6. Teman-teman yang berada disekililing saya yang tidak perlu saya sebutkan satu persatu.
7. Teman-teman Kelas PPW & Bappenas yang telah menjadi keluarga baru dan memberikan semangat serta kenangan selama masa perkuliahan di UH.

Makassar, 09 Februari 2021

Alamsyah Pratama

## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL</b> .....	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN TESIS</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>v</b>
<b>PRAKATA</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xiv</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>xvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kontribusi Penelitian .....	7
1. Kontribusi Akademisi (Teoritis) .....	8
2. Kontribusi Praktisi.....	8
3. Kontribusi Kebijakan .....	9
E. Fokus Penelitian .....	9

F.	Sistematika Pembahasan .....	10
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>12</b>
A.	Impelementasi Kebijakan.....	12
1.	Pengertian Implementasi Kebijakan .....	12
2.	Model Implementasi .....	14
3.	Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan .....	18
B.	Permukiman Kumuh .....	19
1.	Pengertian Permukiman Kumuh.....	19
2.	Penyebab Utama Timbulnya Permukiman Kumuh .....	20
3.	Karakteristik Permukiman Kumuh .....	25
C.	Program Penanganan Permukiman Kumuh .....	33
1.	Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh).....	33
2.	Tujuan Program Penanganan.....	35
3.	Prinsip Program KOTAKU .....	37
4.	Konsep Pelaksanaan Program KOTAKU .....	38
D.	Konsep Pembangunan Berkelanjutan .....	39
E.	Kerangka Konseptual.....	44
F.	Penelitian Terdahulu yang Relevan .....	47
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN.....</b>	<b>50</b>
A.	Jenis Penelitian.....	50

B.	Lokasi Penelitian.....	50
C.	Jenis dan Sumber Data .....	51
D.	Penentuan Informan .....	53
E.	Observasi dan Wawancara Informan Kunci.....	55
F.	Teknik Pengumpulan Data.....	56
G.	Teknis Analisis Data .....	58
H.	Teknik Keabsahan Data.....	62
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM .....</b>		<b>66</b>
A.	Gambaran Umum Wilayah Kelurahan Lappa .....	66
1.	Letak Geografis dan Administrasi Wilayah .....	66
2.	Kondisi Fisik Alami .....	66
3.	Kependudukan .....	70
B.	Gambaran Kawasan Kumuh Kelurahan Lappa.....	72
1.	Kondisi Wilayah .....	72
2.	Kondisi Sarana & Prasarana .....	75
C.	Highlight Program KOTAKU Kelurahan Lappa .....	78
<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>		<b>84</b>
A.	Orientasi Isi Kebijakan ( <i>Context of Policy</i> ).....	85
1.	Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan .....	86
2.	Jenis Manfaat yang Dihasilkan .....	89

3.	Derajat Perubahan yang Diinginkan .....	95
4.	Kedudukan Pembuat Kebijakan .....	100
5.	Pelaksana Program .....	103
6.	Sumberdaya yang digunakan .....	106
B.	Orientasi Lingkungan Implementasi` ( <i>Context Implementation</i> )	108
1.	Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat ..	108
2.	Karakteristik Lembaga dan Penguasa .....	111
3.	Kepatuhan dan Daya Tanggap.....	113
C.	Hasil <i>Outcomes</i> Implementasi Program KOTAKU .....	115
1.	Dampak Bagi Masyarakat Secara Kelompok Maupun Individu ... .....	116
2.	Perubahan dan Penerimaan Masyarakat .....	120
D.	Sintesis Capaian Implementasi Program KOTAKU dari Aspek Berkelanjutan .....	122
1.	Penerapan Aspek Fisik Lingkungan .....	123
2.	Penerapan Aspek Sosial .....	127
3.	Penerapan Aspek Ekonomi .....	134
E.	Prospek Implementasi Penanganan Permukiman Kumuh di Kelurahan Lappa .....	138

1. Sinergitas Penanganan Dengan Kebutuhan, Prioritas, dan Strategi Kota.....	138
2. Prospek Rencana Pengembangan Selanjutnya .....	142
<b>BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>146</b>
A. Kesimpulan .....	146
B. Saran.....	150
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>152</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>156</b>

## DAFTAR TABEL

<b>Table 1 Matriks Konseptual Penelitian.....</b>	<b>45</b>
<b>Table 2 Daftar Informan .....</b>	<b>54</b>
<b>Table 3 Perkembangan Jumlah Penduduk di Kelurahan Lappa Tahun 2014-2018.....</b>	<b>70</b>
<b>Table 4 Perhitungan Tingkat Kekumuhan di Kelurahan Lappa Setelah Adanya Program KOTAKU .....</b>	<b>79</b>
<b>Table 5 Rincian Data Perbaikan dan Pembaruan Program KOTAKU di Kelurahan Lappa.....</b>	<b>82</b>
<b>Table 7 Capaian Aspek Fisik Lingkungan.....</b>	<b>125</b>
<b>Table 8 Capaian Aspek Sosial .....</b>	<b>131</b>
<b>Table 9 Capaian Aspek Ekonomi.....</b>	<b>136</b>

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 1 Implementation as Political and Administrative Process .</b>	<b>17</b>
<b>Gambar 3 Konsep Pembangunan Berkelanjutan .....</b>	<b>42</b>
<b>Gambar 4 Analysis Interactive Model dari Miles &amp; Huberman (1994)</b>	<b>61</b>
<b>Gambar 5 Citra Lokasi Kelurahan Lappa .....</b>	<b>71</b>
<b>Gambar 6 Kawasan Kumuh Kelurahan Lappa.....</b>	<b>73</b>

## ABSTRACT

**ALAMSYAH PRATAMA.** *Implementation Of KOTAKU's Program: Study Of Sustainable Slum Handling In Lappa Village, Sinjai Regency* (Supervised by Muh. Hatta Jamil and Roland A. Barkey).

This research aims to describe and review the prospects of implementation of the KOTAKU's program in the handling of slums reviewed from the aspect of sustainable development in Lappa Village, Sinjai Regency.

This research used qualitative-descriptive methods with a Logical analysis/matrix analysis approach which includes data collection, data reduction, data display, and verifying.

The research shows the implementation of the KOTAKU's program based on the content of policy factors that has more effect on outcomes than the context of implementation. While the handling of the KOTAKU's program is reviewed from the aspect of sustainable development, the handling of the physical aspects of the environment there are still sea tides and seasonal floods that result in environmental damage, has not empowered the community economically make it difficult for the community to maintain the quality of the settlements and maintain the infrastructure built, this is potentially the return of slums in Lappa Village after the program has been completed. Also, the results of research into institutional is an important aspect and can be separated from the social aspect in the concept of slum handling at the level of community development.

**Keywords:** *implementation, slum settlement, the KOTAKU's program, sustainable*

## ABSTRAK

**ALAMSYAH PRATAMA.** *Implementasi Program KOTAKU: Studi Penanganan Permukiman Kumuh Berkelanjutan di Kelurahan Lappa, Kabupaten Sinjai* (dibimbing oleh Muh. Hatta Jamil dan Roland A. Barkey)

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan mengkaji prospek implementasi program KOTAKU dalam menangani kawasan kumuh ditinjau dari aspek pembangunan berkelanjutan.

Situs penelitian ini berada di Kelurahan Lappa, Kabupaten Sinjai, Sulawesi Selatan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif-deskriptif dengan pendekatan analisis Logika/analisis matriks yang meliputi pengkoreksian data, pereduksian data, penyajian data dan penverifikasian datanya.

Hasil Penelitian ini menunjukkan implementasi program KOTAKU berdasarkan faktor isi kebijakan (*content of policy*) lebih berpengaruh terhadap *outcome*/dampak yang diberikan daripada faktor lingkungan implementasi (*context of implementation*). Sedangkan penanganan program KOTAKU ditinjau dari aspek pembangunan berkelanjutan, penanganan dari aspek fisik lingkungan masih terjadi rob/banjir musiman yang mengakibatkan kerusakan lingkungan, belum diberdayakan masyarakat secara ekonomi menyulitkan masyarakat untuk menjaga kualitas permukiman dan memelihara infrastruktur terbangun, hal ini berpotensi kembalinya kekumuhan di Kelurahan Lappa pasca program telah selesai. Selain itu, hasil penelitian menunjukkan adanya kelembagaan merupakan aspek yang penting dan dapat dipisahkan dari aspek sosial dalam konsep penanganan kumuh pada tingkatan pembangunan masyarakat.

**Kata Kunci:** *implementasi, permukiman kumuh, program KOTAKU, berkelanjutan*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Permukiman kumuh perkotaan tumbuh sebagai respon masyarakat dalam memenuhi kebutuhan huniannya. Dari perspektif fisik, ditandai dengan jumlah kepadatan penduduk dan aktivitas perekonomian yang tidak merata berdampak pada penurunan kualitas permukiman perkotaan (Mukhija, 2010; Sobotova, 2011). Permukiman kumuh merupakan salah satu permasalahan yang cukup kompleks bagi negara berkembang seperti Indonesia. Karakteristik kawasan kumuh di Indonesia menggambarkan kawasan permukiman yang secara fisik memiliki kondisi lingkungan yang tidak sehat seperti kotor, semrawut, lembab dan lain-lain (Ramadhan & Pigawati, 2014; Hariyanto, 2015).

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mencatat sebaran luas permukiman kumuh mengalami peningkatan sekitar 10% tiap tahunnya dan luas sebaran kawasan kumuh di Indonesia mencapai 38.431 Ha (KEMEN PUPR, 2015). Hal ini menandakan, butuh upaya dan perencanaan yang komprehensif untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas permukiman perkotaan yang layak huni dan berkelanjutan. Mengingat keberadaan permukiman kumuh berkaitan dengan banyak aspek seperti aspek fisik lingkungan, ekonomi, sosial, budaya dan psikologis masyarakat (Andreasen et al., 2016; Nuryadin et al., 2019; Uddin, 2018).

Pemerintah dan NUSP-2 (*National Slum Upgrading* dan *Neighborhood Upgrading and Shelter Project Phase 2*) berkolaborasi untuk menangani kawasan kumuh dalam rangka mendukung pencapaian target kota bebas kumuh dan menuju permukiman inklusif, aman serta berkelanjutan melalui program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh). Program ini merupakan program penanganan kawasan kumuh berbasis pada pemberdayaan masyarakat. Program ini dilaksanakan melalui kemitraan pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat dan kalangan swasta serta penguatan kapasitas kelembagaan daerah untuk menjamin terlaksananya pembangunan perumahan dan kawasan permukiman di perkotaan yang mandiri dan berkelanjutan dan pro-poor (Christy et al., 2018; Rohimat et al., 2018).

Program KOTAKU merupakan program perbaikan kawasan kumuh di perkotaan diantaranya perbaikan dan penambahan akses mobilitas jalan, hunian tidak layak huni, drainase, sanitasi, jembatan dan lain-lainnya. Dana yang digunakan dalam program ini merupakan pinjaman dari *Asian DeveLopment Bank (ADB)* didasari melalui perjanjian No. 3122-INO dan di tandatangani pada 23 April 2014<sup>1</sup>. Program ini telah dilaksanakan di 271 kabupaten/kota di 34 Provinsi yang menjadi platform kolaborasi atau basis prioritas penanganan.

Dampak yang diberikan oleh program KOTAKU telah berhasil menurunkan luasan kumuh di beberapa wilayah prioritas penanganan

---

<sup>1</sup> <https://www.slideshare.net/bogesi/paparan-kick-off-review-mission-ta-2017>

beberapa tahun terakhir. Namun, program penanganan yang dilakukan hanya berorientasi pada penanganan fisik dan belum adanya inovasi penanganan secara berkelanjutan. Hal ini belum sesuai dengan target *Sustainable Development Goal's* (SDG's) yang ke-11 yaitu *“By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slum* (UN Habitat, 2016). Beberapa negara yang melakukan penanganan kumuh melalui intervensi fisik juga menunjukkan gejala yang serupa (Andreasen & Møller-Jensen, 2016; Sticzay & Koch, 2015). Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ada peningkatan perhatian dalam penanganan pada kawasan kumuh, namun tidak ada solusi penanganan yang adil dan berkelanjutan yang dapat diterima secara luas oleh semua kalangan (Elrayies, 2016; Mahabir et al., 2016; Sibyan, 2020; Singh, 2014; Turok & Borel-Saladin, 2018).

Penelitian ini mencoba mengangkat isu implementasi penanganan permukiman kumuh yang dilakukan oleh program KOTAKU. Hal ini dikarenakan penelitian terdahulu yang mengangkat isu penanganan permukiman kumuh program KOTAKU masih berada pada tahap implementasi penanganan berorientasi fisik. Dengan kata lain implementasi penanganan permukiman kumuh secara prospek keberlanjutannya masih belum menjadi perhatian para akademisi untuk diangkat menjadi isu penelitian yang hasilnya diharapkan memberikan kontribusi praktis dan kebijakan kepada stakeholder terkait kedepannya.

Salah satu kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Sinjai Utara yang menjadi pilot project yang ditangani oleh Program KOTAKU berlokasi di Kelurahan Lappa. Kelurahan ini merupakan kawasan industri perikanan dan kelautan terbesar di Kabupaten Sinjai hingga menjadi jantung sektor perikanan di Sulawesi Selatan. Namun, dibalik itu semua, Kelurahan Lappa memiliki wajah lain di perkotaan yaitu kelurahan dengan wilayah kumuh terbesar di Kabupaten Sinjai dengan luas sebaran kawasan kumuh sebesar 30 Ha dan kepadatan penduduk yang mencapai 11.765 penduduk yang tersebar kedalam 21 RT/RW di beberapa lingkungan<sup>2</sup>

Berdasarkan hasil observasi studi di lapangan penelitian dan berdiskusi dengan masyarakat sekitaran Kelurahan Lappa mengenai permukiman kumuh di wilayah mereka menunjukkan kondisi secara fisik sarana dan prasarana eksisting saat ini pada Kelurahan Lappa masih tidak teratur (semraut), sanitasi/pembuangan air kotor belum dikelola secara baik dan memadai. Pada beberapa permukiman, masih ada yang belum memiliki sarana sanitasi sehingga buangan limbah air kotor dari rumah warga dibuang langsung ke saluran lingkungan tanpa menggunakan bak resapan. Untuk sarana air bersih pada Kelurahan Lappa mayoritas masyarakatnya telah memiliki pipa-pipa air bersih tetapi ada beberapa masyarakat yang membeli air pada pedagang yang menjual air PAM.

---

<sup>2</sup> Surat keputusan Bupati Sinjai Nomor 596 Tahun 2019 tentang penetapan lokasi

Tolak ukur hasil observasi studi di lapangan penelitian dilihat dari RPLP (Rencana Pembangunan Lingkungan Permukiman) Tahun 2016 di Kelurahan Lappa yaitu rendahnya kualitas lingkungan di kawasan pesisir yang bercampur dengan fungsi perdagangan dan perumahan, sistem jaringan drainase belum terintegrasi dengan sistem perkotaan, sedimentasi drainase sekunder, sistem pengelolaan persampahan belum memadai, ketidakteraturan bangunan di sepanjang jalan inspeksi dan kurangnya akses untuk proteksi kebakaran. Dari kondisi sosial ekonomi, dominan masyarakat sekitar bekerja sebagai nelayan dan berpenghasilan rendah. Hal ini berdampak penurunan kualitas permukiman dan lingkungan berupa terjadi genangan dikarenakan masih terdapatnya jalan yang belum memiliki drainase lingkungan dan buruk. Kondisi tersebut diatas diperburuk lagi jika terjadi musim hujan yang membuat limpasan air tidak mengalir dan sampah yang bertumpuk sehingga banjir melanda permukiman, berkurangnya pasokan air bersih, penumpukan sampah dan terjadinya penurunan kualitas lingkungan pemukiman yang tidak sehat dan kotor. Dari segi aspek sosial khususnya partisipasi masyarakat menjaga lingkungan dan terlibat aktif dalam penanganan kawasan kumuh cukup baik namun beberapa kalangan masyarakat masih apatis dan acuh dengan pola kebersihan lingkungan mereka.

Program KOTAKU Kelurahan Lappa dalam pelaksanaan sarana dan infrastruktur yang ada sudah berjalan 70% berupa perubahan-perubahan yang terjadi dalam struktur pembangunan menjadi lebih baik

dengan tolak ukur berupa sarana prasarana infrastruktur di tiga wilayah prioritas penanganan dari Lingkungan Lara-rea, Lengkong'e dan Lappa'e. Jenis infrastruktur yang telah dibuat yaitu berupa perbaikan dan penambahan saluran drainase berserta tutup saringnya, perbaikan jalan dan penambahan jalan paving block, pengadaan MCK Umum, serta pengadaan pengeLolaan persampahan berupa kontainer sampah, truck sampah dan tempat pembuangan sampah, pembuatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) serta adanya kesadaran masyarakat berupa partisipasi masyarakat yang berperan aktif membangun dan memelihara infrastruktur yang terbangun di wilayah mereka.

Implementasi penanganan permukiman kumuh di Kelurahan Lappa peneliti menemukan ketidaksesuaian yang dilaksanakan dilapangan. Seperti program KOTAKU yang ada di kelurahan ini hanya memfokuskan pada penanganan berorientasi fisik berupa perbaikan dan pembangunan infrastruktur dasar. Sedangkan tujuan dari program KOTAKU tidak hanya penanganan dari aspek pembangunan fisik, melainkan juga dalam hal pemberdayaan masyarakat dalam hal ekonomi, sosial dan budaya yang berkesinambungan dengan pembangunan berkelanjutan. Kenyataan tersebut, mendasari penelitian ini diperlukan dalam mengkaji secara mendalam mengenai prospek implementasi program KOTAKU dalam penanganan permukiman kumuh berdasarkan aspek-aspek pembangunan berkelanjutan di Kelurahan Lappa, Kecamatan Sinjai Utara, Kabupaten Sinjai.

## **B. Rumusan Masalah**

Merujuk pada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang berusaha dipahami oleh peneliti yang dapat ditarik menjadi pertanyaan penelitian yaitu :

1. Bagaimana kinerja implementasi program KOTAKU dalam menangani permukiman kumuh di Kelurahan Lappa, Kecamatan Sinjai Utara, Kabupaten Sinjai?
2. Bagaimana prospek implementasi program KOTAKU berdasarkan aspek-aspek pembangunan berkelanjutan di Kelurahan Lappa, Kecamatan Sinjai Utara, Kabupaten Sinjai?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian yang dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengidentifikasi realisasi implementasi penanganan permukiman kumuh yang dilaksanakan oleh program KOTAKU di Kelurahan Lappa, Kabupaten Sinjai.
2. Mengidentifikasi prospek pelaksanaan program KOTAKU guna mengevaluasi capaian penanganan permukiman kumuh berdasarkan aspek pembangunan berkelanjutan di Kelurahan Lappa, Kabupaten Sinjai.

## **D. Kontribusi Penelitian**

Penelitian penting dilakukan guna menghasilkan atau menambah pengetahuan baru yang belum diketahui sebelumnya ataupun

memperdalam pemahaman atas pengetahuan yang sudah dimiliki (kontribusi teori). Penelitian dapat pula membantu dalam peningkatan kinerja melalui temuan atau hasil penelitian berupa pencanangan ide atau pemikiran baru (kreasi dan inovasi) ataupun perbaikan atas evaluasi kinerja sebelumnya (kontribusi praktik). Penelitian juga memberikan masukan bagi para pembuat kebijakan untuk memperbaiki keadaan atau pola kehidupan yang sedang berlangsung di masyarakat (kontribusi kebijakan).

### **1. Kontribusi Akademisi (Teoritis)**

Hasil penelitian ini dilakukan guna pengayaan implementasi program penanganan permukiman kumuh yang selama ini penanganan yang berorientasi penanganan fisik lingkungan kawasan kumuh. Sementara, keberadaan permukiman sebagai salah satu aspek dalam pembangunan belum memiliki konsep yang berkelanjutan dan komprehensif khususnya pada aspek ekologi, sosial dan ekonomi dalam rangka menciptakan permukiman perkotaan layak huni, inklusif dan berkelanjutan. Oleh karena itu, penelitian ini memperkaya khazanah pengetahuan terkait implementasi program penanganan permukiman kumuh pada tatanan konsep *Sustainable Development* yang sesuai dengan karakteristik wilayah.

### **2. Kontribusi Praktisi**

Hasil penelitian ini sebagai bahan pertimbangan dan menyajikan gambaran penanganan permukiman kumuh yang selama ini hanya

dilakukan penanganan dengan orientasi perbaikan fisik lingkungan tanpa adanya prospek berkelanjutan pasca program penanganan ini telah selesai. Selain itu, hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa adanya keberadaan kelembagaan masyarakat sebagai faktor fundamental sebagai wadah *transfer knowledge* dan fasilitator ke masyarakat kawasan kumuh terkait dengan karakteristik, tingkat kekumuhan dan upaya dalam penanganan yang berkelanjutan dan komprehensif.

### **3. Kontribusi Kebijakan**

Penelitian ini memberikan rujukan kepada pemerintah atau regulator yang berwenang realitas absolut dalam menghadapi permasalahan permukiman kumuh dan membuat kebijakan penanganan yang komprehensif dan berkelanjutan sehingga tujuan menciptakan "*Kota Bebas Kumuh*" dapat terealisasi. Penelitian ini juga menunjukkan partisipasi lembaga dan masyarakat yang secara swadaya memelihara dan menjaga infrastruktur yang telah dibangun namun tidak adanya konsistensi bantuan penganggaran pendanaan kepada kawasan kumuh yang telah ditangani, sehingga regulator perlu mengkaji ulang kebijakan-kebijakan tersebut agar tidak munculnya kembali kantong-kantong kumuh pasca implementasi program penanganan telah selesai.

### **E. Fokus Penelitian**

Merujuk latar belakang dan tujuan penelitian yang telah diuraikan diatas, maka peneliti memberikan batasan dalam studi dan pengumpulan data, sehingga penelitian ini akan fokus dalam memahami masalah-

masalah yang menjadi tujuan penelitian. Melalui fokus penelitian ini suatu informasi yang didapatkan di lapangan dapat dipilah-pilah sesuai konteks permasalahannya, sehingga rumusan masalah fokus penelitian ini saling berkaitan.

Salah satu program penanganan permukiman kumuh sebagai upaya strategis pemerintah dalam penanggulangan kawasan kumuh perkotaan adalah program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU). Program ini sangat lah terstruktur, kompleks dan komprehensif. Hal tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan program KOTAKU, mulai dari sosialisasi program dari pusat, pemetaan wilayah kumuh perkotaan sampai dengan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat di wilayah kumuh perkotaan. Untuk menyelesaikan masalah yang diajukan dalam penelitian ini dengan secara tepat dan efisien, maka diperlukan upaya-upaya pembatasan dan pemfokusan terhadap data-data yang ada di lapangan.

Penelitian ini menggunakan konsep Marrie S. Grindle yang menekankan keberhasilan implementasi pada dua variabel besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) serta konsep pembangunan berkelanjutan yang ditekankan dalam agenda SDG's (*Sustainable DeveLopment Goals*) yang berisikan 3 komponen utama yaitu fisik lingkungan, pembangunan sosial dan ekonomi.

## **F. Sistematika Pembahasan**

### **Bab I. PENDAHULUAN**

Bab ini berisikan latar belakang yang mendasari penelitian ini, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, batasan penelitian dan sistematika pembahasan dalam menyusun penelitian

## **Bab II. TINJUAN PUSTAKA**

Bab ini menjelaskan kajian teori-teori tentang implementasi program, program penanganan dan konsep pembangunan berkelanjutan serta kajian penelitian sebelumnya yang terkait.

## **Bab III. METODE PENELITIAN**

Bab ini berisikan jenis penelitian, Lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, variabel penelitian dan teknis analisis data.

## **Bab IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHSAN**

Bab ini berisikan gambaran umum Kabupaten Sinjai, gambaran umum permukiman kumuh Kelurahan Lappa, pembahasan mengenai implementasi program penanganan permukiman kumuh, serta pembahasan penilaian penanganan permukiman kumuh berdasarkan aspek-aspek berkelanjutan.

## **Bab V. PENUTUP**

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Sesuai dengan permasalahan penelitian yang telah ditetapkan maka perlu diuraikan beberapa batasan pengertian yang relevan sebagai dasar kerangka teoritis dan analisis dalam melakukan pembahasan lebih lanjut. Berdasarkan hal tersebut, maka kajian teori yang akan dijelaskan sebagai dasar dalam pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### **A. Implementasi Kebijakan**

##### **1. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat. Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki Logika bottom-up, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki Logika top-down, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro (Nugroho, 2017)

Menurut Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier (1986) menyatakan bahwa implementasi merupakan kegiatan untuk mendistribusikan

keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada keLompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan. Dendhardt menyatakan Implementasi adalah tahap tindakan/aksi, dimana semua perencanaan yang dirumuskan menjadi kebijakan yang dioperasionalkan (Syafri, 2017).

Grindle (1980) menyatakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter & Van Horn (1975) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara keLompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Selanjutnya dalam memahami implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang terjadi dalam suatu program yang telah dilaksanakan atau dirumuskan yang memberikan dampak nyata pada masyarakat (Sabatier, 1986)

Singkatnya, implementasi merupakan sebuah proses untuk mewujudkan rumusan kebijakan menjadi tindakan kebijakan guna mewujudkan hasil akhir yang diinginkan. Kebijakan dalam penelitian ini bermakna juga, bagaimana langkah-langkah pemerintah dalam menjawab pilihan tindakan yang ditempuh oleh pemerintah dapat: (1) kebijakan yang diambil dapat berjalan secara terus-menerus, (2) dapat diimplementasikan dengan baik (Nugroho, 2017).

Implementasi kebijakan mengacu pada mekanisme, sumber daya, dan interaksi yang menghubungkan kebijakan. Sebagaimana dikatakan Bhuyan et al. (2010) dalam Mthethwa (2012) memandang bahwa :

*“Three important reasons why assessing policy implementation is crucial. Firstly, it promotes accountability by holding policy-makers and implementers accountable for achieving stated goals and by reinvigorating commitment. Secondly, it enhances effectiveness because understanding and addressing barriers to policy implementation can improve programme delivery. Lastly, it fosters equity and quality because effective policy implementation can establish minimum standards for quality, promote access, reduce inconsistencies among service providers and regions, and thus enhance quality”*

Berdasarkan pendapat para ahli yang dikemukakan diatas, dapat disimpulkan implementasi kebijakan merupakan tahapan yang penting dalam proses kebijakan kerana implementasi kebijakan berpengaruh terhadap berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik. Dalam artian, suatu kebijakan tidak akan berhasil apabila tidak diimplementasikan, dampak dari kebijakan itu akan dilihat setelah kebijakan tersebut telah di implementasikan. Selain itu implementasi kebijakan di goLongkan dalam dua sifat yakni *top down* dan *bottom up*.

## **2. Model Implementasi**

Dalam proses mengimplementasikan suatu kebijakan, ada beberapa model yang perlu digunakan untuk menjadi pedoman atau penuntun agar pada saat pelaksanaan, kebijakan tersebut tidak akan menyimpang dari apa yang sebelumnya telah dirumuskan. Model implementasi kebijakan merupakan kerangka dalam melakukan analisis terhadap proses implementasi kebijakan sebagai alat untuk

menggambarkan situasi dan kondisi yang terjadi setelah ditetapkannya kebijakan tersebut, sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Oleh karena itu, penggunaan model implementasi kebijakan sangat diperlukan untuk melakukan studi implementasi kebijakan (Winarno, 2014).

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle dikenal dengan "*Implementation as a Political and Administrative Process*". Grindle (1980) memandang keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik ditentukan oleh "*Content and Context*" dari kebijakan dan diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang akan diraih. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Lebih lanjut Grindle menyatakan bahwa kegiatan program yang telah didesain dan pembiayaan yang memadai menentukan keberhasilan suatu proses implementasi kebijakan dalam mencapai hasil (*outcomes*). Sedangkan faktor-faktor yang berpengaruh dalam proses implementasi adalah konten kebijakan dan konteks implementasi yang terdiri dari :

a. Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

Meliputi :

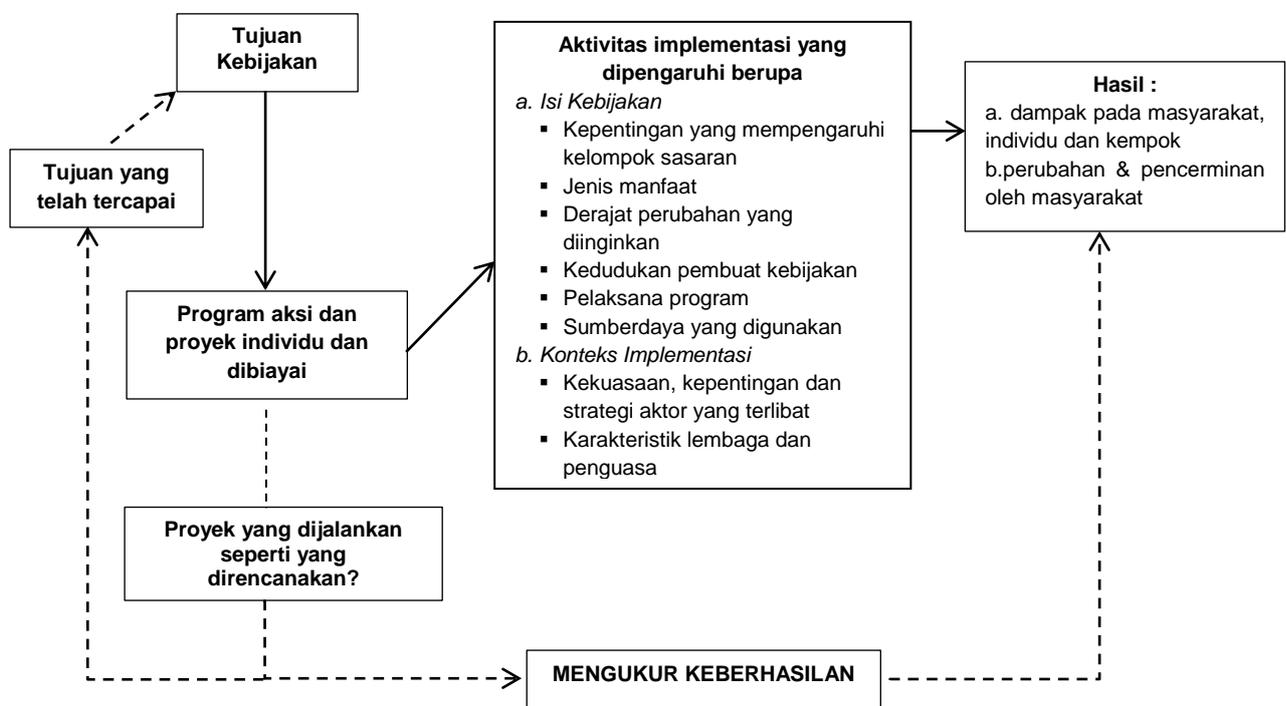
- 1) *Kepentingan keLompok sasaran* yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan
- 2) *Jenis Manfaat* yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan.
- 3) *Derajat perubahan yang diinginkan* yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas,
- 4) *Letak pengambilan keputusan* yaitu letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan,
- 5) *Pelaksana program* yaitu implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten.
- 6) *Sumberdaya yang digunakan* yaitu sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

b. Konteks Implementasi (*Context Implementation*)

Meliputi :

- 1) *Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat.*

- 2) *Karakteristik lembaga dan penguasa* yaitu karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan dan
- 3) *Kepatuhan daya tanggap*, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.



**Gambar 1 Implementation as Political and Administrative Process**  
 Sumber : (Merilee S. Grindle. 1980. Politics and Policy Implementation in the Third World)

Berdasarkan gambar 1, terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar

dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan.

Grindle juga menjelaskan bahwa selain kedua faktor di atas, diperlukan pula mengukur proses pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran outcomes dengan melihat 2 (dua) faktor yaitu: (1) *impact on society, individuals, and groups* atau efeknya pada masyarakat secara individu atau kelompok dan (2) tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi (*change and its acceptance*).

### **3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan**

Dalam pandangan George C. Edward dalam Nugroho (2017) faktor penghambat implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yakni (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap

program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengeLolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap Logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; dan (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar (Nugroho, 2017).

## **B. Permukiman Kumuh**

### **1. Pengertian Permukiman Kumuh**

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, tidak mengenal adanya istilah kawasan kumuh, yang ada Permukiman kumuh dan Perumahan kumuh. Menurut UU Nomor 1 Tahun 2011 Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat<sup>3</sup>. Sedangkan Perumahan kumuh adalah

---

<sup>3</sup> Pasal 1 Angka 13 UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

Permukiman kumuh sering dilihat sebagai suatu kawasan yang identik dengan kawasan yang apatis, kelebihan penduduk, tidak mencukupi, tidak memadai, miskin, bobrok, berbahaya, tidak aman, kotor, di bawah standar, tidak sehat dan masih banyak stigma negatif lainnya (Adisasmita, 2010). Dari beberapa kesan yang timbul dari permukiman kumuh dapat disimpulkan definisi dari permukiman kumuh itu sendiri, terdapat beberapa definisi yang diungkapkan oleh para ahli, berikut penjelasannya: Menurut Kuswartjo (2005) permukiman kumuh yaitu permukiman yang padat, kualitas konstruksi rendah, prasarana, dan pelayanan minim adalah pengejawantahan kemiskinan (Makarauw, 2012). Sedangkan Parsudi Suparlan dalam Noegroho, (2017), permukiman kumuh adalah permukiman atau perumahan orang-orang miskin kota yang berpenduduk padat, terdapat di Lorong- Lorong yang kotor dan merupakan bagian dari kota secara keseluruhan, juga biasa disebut dengan wilayah pencomberan atau semerawut.

## **2. Penyebab Utama Timbulnya Permukiman Kumuh**

Sejalan dengan perkembangan kota baik secara fisik, ekonomi, dan sosial budaya, kota telah mengalami pergeseran peran, mulai dari paradigma bahwa kota telah berkembang dengan berbagai konflik kepentingan, kemudian muncul paradigma bahwa kota berkembang sebagai proses ekoLogi budaya, sampai dengan munculnya pandangan

bahwa kota merupakan tempat berkumpulnya berbagai komunitas dan budaya dengan istilah “*social world*”, sebagaimana diungkapkan oleh Becker (1978) yang memandang bahwa semua kehidupan di kota merupakan produk dari kebudayaan-kebudayaan yang tercipta oleh “*dunia sosial*” yang hidup di kota tersebut.

Faktor yang berpengaruh dalam turunnya kualitas permukiman adalah tingkat ekonomi masyarakat yang masih rendah; lingkungan fisik, bioLogi, sosial dan budaya setempat yang belum mendukung; tingkat kemajuan teknoLogi pembangunan perumahan masih terbelakang; serta belum konsistennya kebijaksanaan pemerintah dalam tata guna lahan dan program pembangunan perumahan untuk rakyat (Keman, 2005).

Pendapat lain disampaikan oleh Hariyanto (2015) menjelaskan dampak yang ditimbulkan dari kondisi pembangunan perumahan yang dilaksanakan oleh masyarakat berpenghasilan rendah adalah tumbuh dan berkembangnya permukiman-permukiman yang tidak terkendali dan terintegrasi dalam suatu perencanaan permukiman yang sesuai dengan arah pengembangan ruang kota. Pada akhirnya hal tersebut akan mengakibatkan permasalahan fisik lingkungan serta kerawanan sosial.

Dari penjelasan diatas maka dapat disimpulkan faktor penyebab munculnya kawasan kumuh (*slum* dan *squatter*) dapat dibagi menjadi dua, yaitu faktor yang bersifat langsung dan faktor yang bersifat tidak langsung.

### **a. Faktor yang bersifat langsung**

Faktor-faktor yang bersifat langsung yang menyebabkan munculnya kawasan kumuh adalah faktor fisik (kondisi perumahan dan sanitasi lingkungan). Faktor lingkungan perumahan yang menimbulkan kekumuhan meliputi kondisi rumah, status kepemilikan lahan, kepadatan bangunan, koefisien Dasar Bangunan (KDB), dll, sedangkan faktor sanitasi lingkungan yang menimbulkan permasalahan meliputi kondisi air bersih, MCK, pengeLolaan sampah, pembuangan air limbah rumah tangga, drainase, dan jalan.

Kondisi lingkungan perumahan yang menyebabkan timbulnya kekumuhan adalah keadaan rumah yang mencerminkan nilai kesehatan yang rendah, kepadatan bangunan yang tinggi, koefisien dasar bangunan (KDB) yang tinggi, serta status lahan yang tidak jelas (keberadaan rumah di daerah marjinal) seperti rumah yang berada di bantaran sungai, rel KA, dll. Rumah–rumah yang berada di daerah marjinal berpotensi terkena banjir pada saat musim hujan. Dengan demikian nilai kekumuhan tertinggi pada saat musim penghujan.

Sedangkan faktor sanitiasi lingkungan yang menyebabkan kekumuhan seperti kurangnya sarana air bersih yang terlihat dari banyaknya masyarakat yang memanfaatkan air dari sumber yang tidak bersih sehingga berpotensi menimbulkan penyakit akibat mengkonsumsi air yang tidak sehat, rendahnya penggunaan MCK serta banyaknya masyarakat yang membuang hajat secara tidak sehat, sehingga

berpotensi menimbulkan pencemaran organik dan peningkatan bakteri coli, yang akan menimbulkan dampak lanjutan berupa gangguan kesehatan masyarakat.

Belum adanya pengelolaan sampah yang baik menjadi salah satu unsur penentu timbulnya kekumuhan. Akibat tidak adanya sistem pengelolaan sampah dan kurangnya sarana pembuangan sampah mengakibatkan terjadinya penumpukan sampah di pekarangan. Tidak berfungsinya sistem jaringan drainase juga merupakan salah satu penyebab munculnya kawasan kumuh. Kondisi ini menimbulkan tambahan prolematika lingkungan antara lain terjadinya banjir (genangan) akibat penyumbatan sungai dan saluran air (drainase).

#### **b. Faktor yang bersifat tidak langsung**

Faktor-faktor yang bersifat tidak langsung adalah faktor-faktor yang secara langsung tidak berhubungan dengan kekumuhan tetapi faktor-faktor ini berdampak terhadap faktor lain yang terbukti menyebabkan kekumuhan. Faktor-faktor yang dinilai berdampak tidak langsung terhadap kekumuhan adalah faktor ekonomi masyarakat, sosial dan budaya masyarakat.

Faktor ekonomi yang berkaitan dengan kekumuhan yaitu taraf ekonomi masyarakat (pendapatan masyarakat), pekerjaan masyarakat. Penghasilan yang rendah menyebabkan masyarakat tidak memiliki dana untuk membuat kondisi rumah yang sehat, pengadaan MCK, tempat sampah dan lain-lain yang terkait dengan sarana lingkungan rumah yang

sehat. Penghasilan yang rendah juga mengakibatkan sebagian masyarakat membangun rumah tidak permanen di bantaran sungai, Rel Kereta Api dan lain-lain. Dengan demikian taraf ekonomi secara tidak langsung berpengaruh terhadap terjadinya kekumuhan. Demikian juga halnya dengan pekerjaan masyarakat. Pekerjaan masyarakat yang kurang layak menyebabkan tingkat pendapatan yang rendah, sehingga kemampuan untuk membuat rumah yang layak huni dan sehatpun menjadi rendah.

Faktor kedua yang berpengaruh tidak langsung terhadap kekumuhan adalah kondisi sosial kependudukan yang meliputi jumlah anggota keluarga, tingkat pendidikan, dan tingkat kesehatan. Jumlah anggota keluarga yang besar dengan tingkat pendidikan dan kesehatan yang rendah menyebabkan rendahnya kemampuan dan pengetahuan masyarakat terhadap permasalahan lingkungan yang akhirnya mendorong kesadaran yang rendah terhadap upaya menciptakan lingkungan dan kehidupan yang sehat. Rendahnya kesadaran masyarakat terhadap kesehatan lingkungan menyebabkan masyarakat melakukan aktivitas membuang hajat dan sampah yang berdampak negatif bagi lingkungan dan kesehatan dirinya.

Faktor lain yang juga ikut mempengaruhi munculnya kawasan kumuh yaitu faktor budaya yang berhubungan dengan masalah kebiasaan dan adat istiadat. Selain faktor sosial seperti tingkat pendidikan, faktor kebiasaan juga menjadi pendorong munculnya kawasan kumuh. Faktor

kebiasaan ini juga yang menyebabkan masyarakat merasa lebih enak membuang hajat di saluran air dan kebun sekalipun tidak sehat, dibanding membuang hajat di WC umum. Untuk itu beberapa WC umum yang dibangun oleh pemerintah berada dalam kondisi terlantar tidak dimanfaatkan oleh masyarakat.

### **3. Karakteristik Permukiman Kumuh**

Karakteristik permukiman kumuh adalah ciri dan fisik permukiman yang berada dalam satu lingkungan dengan kondisi yang kurang layak bagi kesehatan dan kesejahteraan permukimannya, menggunakan 7 indikator sesuai dengan Permen PUPR No.2 Tahun 2016. Menurut Rebecca dalam Koestoer (2001) karakteristik permukiman kumuh yang paling menonjol adalah kualitas bangunan dan kerapatan yang tinggi dan tidak teratur, prasarana jalan dan saluran drainase yang tidak memadai sehingga secara berkala mengalami banjir.

Dalam rangka program dan proyek peningkatan kualitas lingkungan, khususnya permukiman kumuh di perkotaan, memang perlu dilakukan telaah (*assessment*) dan penilaian atas kondisi permukiman. Ukuran atau penilaian yang dapat digunakan untuk menentukan kualitas permukiman antara lain: kepadatan bangunan, kerapatan bangunan, kondisi jalan, sanitasi dan pasokan air bersih, dan kualitas konstruksi perumahan (Akbar et al., 2018). Tahapan identifikasi karakteristik permukiman kumuh dengan cara identifikasi secara mendalam, langkah

identifikasi ini sangat penting untuk dilakukan sebelum proses perumusan arahan dalam penelitian (Pangaribuan & Haryanto, 2019).

Untuk menentukan karakteristik permukiman kumuh, digunakan kriteria untuk menentukan kondisi kekumuhan pada permukiman kumuh. Kondisi kekumuhan dan karakteristik kekumuhan mengacu Permen PUPR No.2 Tahun 2016<sup>4</sup>, kriteria kekumuhan ditinjau dari 7 hal, yaitu :

**a. Kriteria Kekumuhan Ditinjau dari Bangunan**

Kriteria kekumuhan ditinjau dari bangunan mencakup :

1) Ketidakteraturan Bangunan

Ketidakteraturan bangunan merupakan kondisi bangunan pada perumahan dan permukiman:

- a) Tidak memenuhi ketentuan tata bangunan dalam Rencana Detil Tata Ruang (RDTR), yang meliputi pengaturan bentuk, besaran, perletakan, dan tampilan bangunan pada suatu zona; dan/atau
- b) Tidak memenuhi ketentuan tata bangunan dan tata kualitas lingkungan dalam Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL), yang meliputi pengaturan bLok lingkungan, kapling, bangunan, ketinggian dan elevasi lantai, konsep identitas lingkungan, konsep orientasi lingkungan, dan wajah jalan.

2) Tingkat Kepadatan Bangunan Yang Tinggi Yang Tidak Sesuai dengan Ketentuan Rencana Tata Ruang.

---

<sup>4</sup> Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 02/Prt/M/2016 Tentang Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh. Kementerian Pekerjaan Umum & Perumahan Rakyat (PUPR)

Tingkat kepadatan bangunan yang tinggi yang tidak sesuai dengan ketentuan rencana tata merupakan kondisi bangunan pada perumahan dan permukiman dengan :

- a) Koefisien Dasar Bangunan (KDB) yang melebihi ketentuan RDTR, dan/atau RTBL; dan/atau
- b) Koefisien Lantai Bangunan (KLB) yang melebihi ketentuan dalam RDTR, dan/atau RTBL..

### 3) Ketidaksesuaian Terhadap Persyaratan Teknis Bangunan

Ketidaksesuaian terhadap persyaratan teknis bangunan merupakan kondisi bangunan pada perumahan dan permukiman yang bertentangan dengan persyaratan:

- a) pengendalian dampak lingkungan.
- b) pembangunan bangunan di atas dan/atau di bawah tanah, di atas dan/atau di bawah air, di atas dan/atau di bawah prasarana/sarana umum.
- c) keselamatan bangunan
- d) kesehatan bangunan
- e) kenyamanan bangunan dan
- f) kemudahan bangunan.

Semua persyaratan di atas secara prinsip semestinya sudah tercantum dalam IMB atau persetujuan sementara mendirikan bangunan, oleh karena itu penilaian ketidaksesuaian persyaratan teknis bangunan dapat merujuk pada kedua dokumen perizinan tersebut.

## **b. Kriteria Kekumuhan Ditinjau dari Jalan Lingkungan**

Kriteria kekumuhan ditinjau dari jalan lingkungan mencakup :

- 1) Jaringan Jalan Lingkungan Tidak Melayani Seluruh Lingkungan Perumahan atau Permukiman.

Jaringan jalan lingkungan tidak melayani seluruh lingkungan perumahan atau permukiman merupakan kondisi sebagian lingkungan perumahan atau permukiman tidak terlayani dengan jalan lingkungan.

- 2) Kualitas Permukaan Jalan Lingkungan Buruk.

Kualitas permukaan jalan lingkungan buruk merupakan kondisi sebagian atau seluruh jalan lingkungan terjadi kerusakan permukaan jalan.

## **c. Kriteria Kekumuhan Ditinjau dari Penyediaan Air Minum**

Kriteria kekumuhan ditinjau dari penyediaan air minum mencakup:

- 1) Ketidaktersediaan Akses Aman Air Minum Ketidaktersediaan  
Ketidaktersediaan akses aman air minum merupakan kondisi dimana masyarakat tidak dapat mengakses air minum yang memiliki kualitas tidak berwarna, tidak berbau, dan tidak berasa.
- 2) Tidak Terpenuhinya Kebutuhan Air Minum Setiap Individu Sesuai Standar Yang Berlaku

Tidak terpenuhinya kebutuhan air minum setiap individu merupakan kondisi dimana kebutuhan air minum masyarakat dalam lingkungan

perumahan atau permukiman tidak mencapai minimal sebanyak 60 liter/orang/hari.

**d. Kriteria Kekumuhan Ditinjau dari Drainase**

- 1) Drainase Lingkungan Tidak Mampu Mengalirkan Limpasan Air Hujan Sehingga Menimbulkan Genangan

Drainase lingkungan tidak mampu mengalirkan limpasan air hujan sehingga menimbulkan genangan merupakan kondisi dimana jaringan drainase lingkungan tidak mampu mengalirkan limpasan air sehingga menimbulkan genangan dengan tinggi lebih dari 30 cm selama lebih dari 2 jam dan terjadi lebih dari 2 kali setahun.

- 2) Ketidakterediaan Drainase

Ketidakterediaan drainase merupakan kondisi dimana saluran tersier dan/atau saluran Lokal tidak tersedia.

- 3) Tidak Terhubung dengan Sistem Drainase Perkotaan

Tidak terhubung dengan sistem drainase perkotaan merupakan kondisi dimana saluran Lokal tidak terhubung dengan saluran pada hierarki di atasnya sehingga menyebabkan air tidak dapat mengalir dan menimbulkan genangan.

- 4) Tidak Dipelihara Sehingga Terjadi Akumulasi Limbah Padat dan Cair di Dalamnya.

Tidak dipelihara sehingga terjadi akumulasi limbah padat dan cair di dalamnya merupakan kondisi dimana pemeliharaan saluran drainase tidak dilaksanakan baik berupa :

- a) pemeliharaan rutin; dan/atau
- b) pemeliharaan berkala.

5) Kualitas Konstruksi Drainase Lingkungan Buruk

Kualitas konstruksi drainase lingkungan buruk merupakan kondisi dimana kualitas konstruksi drainase buruk, karena berupa galian tanah tanpa material pelapis atau penutup atau telah terjadi kerusakan.

**e. Kriteria Kekumuhan Ditinjau dari Pengelolaan Air Limbah**

Kriteria kekumuhan ditinjau dari pengelolaan air limbah mencakup:

1) Sistem Pengelolaan Air Limbah Tidak Sesuai dengan Standar Teknis Yang Berlaku

Sistem pengelolaan air limbah tidak sesuai dengan standar teknis yang berlaku merupakan kondisi dimana pengelolaan air limbah pada lingkungan perumahan atau permukiman tidak memiliki sistem yang memadai, yaitu terdiri dari kakus/kloset yang terhubung dengan tangki septik baik secara individual/domestik, komunal maupun terpusat.

2) Prasarana Pengelolaan Air Limbah Tidak Memenuhi Persyaratan Teknis

Prasarana pengelolaan air limbah tidak memenuhi persyaratan teknis merupakan kondisi prasarana pengelolaan air limbah pada perumahan atau permukiman dimana :

- a) Kloset leher angsa tidak terhubung dengan tangki septik;  
atau
- b) tidak tersedianya sistem pengolahan limbah setempat  
atau terpusat.

**f. Kriteria Kekumuhan Ditinjau dari Pengelolaan Sampah**

Kriteria kekumuhan ditinjau dari pengelolaan sampah mencakup :

- 1) Prasarana sampah Tidak Sesuai dengan Persyaratan Teknis  
Prasarana sampah tidak sesuai dengan persyaratan teknis merupakan kondisi dimana prasarana sampah pada lingkungan perumahan atau permukiman tidak memadai sebagai berikut:
  - a) tempat sampah dengan pemilahan sampah pada skala domestik atau rumah tangga;
  - b) tempat pengumpulan sampah (TPS) atau TPS 3R (*reduce, reuse, recycle*) pada skala lingkungan;
  - c) gerobak sampah dan/atau truk sampah pada skala lingkungan; dan
  - d) tempat pengolahan sampah terpadu (TPST) pada skala lingkungan.
- 2) Sistem Pengelolaan Sampah Tidak Memenuhi Persyaratan Teknis  
Sistem pengelolaan sampah tidak memenuhi persyaratan teknis merupakan kondisi dimana pengelolaan sampah pada lingkungan perumahan atau permukiman tidak memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a) pewadahan dan pemilahan domestik
  - b) pengumpulan lingkungan
  - c) pengangkutan lingkungan dan
  - d) pengolahan lingkungan.
- 3) Tidak Terpeliharanya Sarana dan Prasarana Pengelolaan Sampah Sehingga Terjadi Pencemaran Lingkungan Sekitar oleh Sampah, Baik Sumber Air Bersih, Tanah maupun Jaringan Drainase. Tidak terpeliharanya sarana dan prasarana pengelolaan sampah sehingga terjadi pencemaran lingkungan sekitar oleh sampah, baik sumber air bersih, tanah maupun jaringan drainase merupakan kondisi dimana pemeliharaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah tidak dilaksanakan baik berupa:
- a) pemeliharaan rutin; dan/ atau
  - b) pemeliharaan berkala

**g. Kriteria Kekumuhan Ditinjau dari Proteksi Kebakaran**

Kriteria kekumuhan ditinjau dari proteksi kebakaran mencakup ketidakterediaan sebagai berikut:

1) Ketidakterediaan Prasarana Proteksi Kebakaran

Ketidakterediaan prasarana proteksi kebakaran yang memenuhi persyaratan teknis merupakan kondisi dimana tidak tersedianya:

- a) pasokan air yang diperoleh dari sumber alam (kolam air, danau, sungai, sumur dalam) maupun buatan (tangki air, kolam renang, reservoir air, mobil tangki air dan hidran)

- b) jalan lingkungan yang memudahkan masuk keluarnya kendaraan pemadam kebakaran, termasuk sirkulasi saat pemadaman kebakaran di Lokasi
- c) sarana komunikasi yang terdiri dari alat -alat yang dapat dipakai untuk pemberitahuan terjadinya kebakaran baik kepada masyarakat maupun kepada Instansi Pemadam Kebakaran; dan/ atau
- d) data tentang sistem proteksi kebakaran lingkungan yang mudah diakses

## 2) Ketidaktersediaan Sarana Proteksi Kebakaran

Ketidaktersediaan sarana proteksi kebakaran yang memenuhi persyaratan teknis merupakan kondisi dimana tidak tersedianya sarana proteksi kebakaran yang meliputi:

- a) Alat Pemadam Api Ringan (APAR)
- b) Kendaraan pemadam kebakaran
- c) Mobil tangga sesuai kebutuhan
- d) Peralatan pendukung lainnya.

## **C. Program Penanganan Permukiman Kumuh**

### **1. Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh)**

Program KOTAKU merupakan salah satu upaya strategis Direktorat Jenderal Cipta Karya dalam percepatan penanganan permukiman kumuh dan mendukung “*Gerakan 100-0-100*”, yaitu 100 persen akses universal air minum, 0 persen permukiman kumuh, dan 100 persen akses sanitasi

layak. Program ini dilaksanakan secara nasional di 269 kota/kabupaten di 34 Propinsi yang menjadi “*platform*” atau basis penanganan kumuh yang mengintegrasikan berbagai sumber daya dan sumber pendanaan, termasuk dari pemerintah pusat, provinsi, kota/kabupaten, pihak donor, swasta, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya.

Sasaran program ini adalah tercapainya pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 Ha melalui pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh seluas 38.431 Ha. Serta meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di kawasan kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni, produktif dan berkelanjutan. Sumber pembiayaan program KOTAKU berasal dari pinjaman luar negeri sebagai lembaga donor, yaitu Bank Dunia (*World Bank*), *Islamic DeveLopment Bank*, dan *Asian Infrastructure Investment Bank*. Selain itu juga kontribusi pemerintah daerah, melalui APBD maupun swadaya masyarakat, akan menjadi satu kesatuan pembiayaan guna mencapai target peningkatan kualitas kumuh yang diharapkan (Solehatunnisa, 2019).

Program ini diharapkan menjadi “*platform kolaborasi*” yang mendukung penanganan kawasan permukiman kumuh seluas 38.431 Ha yang dilakukan secara bertahap di seluruh Indonesia melalui pengembangan kapasitas pemerintah daerah dan masyarakat, penguatan kelembagaan, perencanaan, perbaikan infrastruktur dan pelayanan dasar di tingkat kota maupun masyarakat, serta pendampingan teknis untuk

mendukung tercapainya sasaran RPJMN 2015-2019 yaitu pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 persen (Direktorat Karya Cipta, 2015).

## **2. Tujuan Program Penanganan**

Tujuan program adalah meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di kawasan kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni, produktif dan berkelanjutan. Tujuan tersebut dicapai melalui tujuan antara sebagai berikut:

- a. Menurunnya luas kawasan permukiman kumuh menjadi 0 Ha.
- b. Terbentuknya KeLompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman (Pokja PKP) di tingkat kabupaten/kota dalam penanganan kumuh yang berfungsi dengan baik.
- c. Tersusunnya rencana penanganan kumuh tingkat kota/kabupaten dan tingkat masyarakat yang terlembagakan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
- d. Meningkatnya penghasilan MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah) melalui penyediaan infrastruktur dan kegiatan peningkatan penghidupan masyarakat untuk mendukung pencegahan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh.
- e. Terlaksananya aturan bersama sebagai upaya perubahan perilaku hidup bersih dan sehat masyarakat dan pencegahan kumuh (Direktorat Karya Cipta, 2015).

Pencapaian tujuan program dan tujuan antara diukur dengan merumuskan indikator kinerja keberhasilan dan target capaian program yang akan berkontribusi terhadap tercapainya sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yaitu pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 persen. Secara garis besar pencapaian tujuan diukur dengan indikator “*outcome*” sebagai berikut :

- a. Meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di permukiman kumuh perkotaan guna mendukung terwujudnya permukiman yang layak huni, produktif dan berkelanjutan.
- b. Menurunnya luasan kawasan kumuh karena akses infrastruktur dan pelayanan perkotaan yang lebih baik.
- c. Terbentuk dan berfungsinya kelembagaan yaitu KeLompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman (Pokja PKP) di tingkat kota/kabupaten untuk mendukung program KOTAKU
- d. Meningkatnya penghasilan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) melalui penyediaan infrastruktur dan kegiatan peningkatan penghidupan masyarakat untuk mendukung pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh dan
- e. Terlaksananya aturan bersama sebagai upaya perubahan perilaku hidup bersih dan sehat masyarakat serta pencegahan permukiman kumuh (Direktorat Karya Cipta, 2015).

### 3. Prinsip Program KOTAKU

Prinsip dasar yang diterapkan dalam pelaksanaan Program KOTAKU adalah:

a. Pemerintah daerah sebagai Nahkoda

Pemerintah daerah dan pemerintah desa/kelurahan memimpin kegiatan penanganan permukiman kumuh

b. Perencanaan komprehensif dan berorientasi *outcome* (pencapaian tujuan program)

Penataan permukiman diselenggarakan dengan pola pikir yang komprehensif dan berorientasi pencapaian tujuan terciptanya permukiman layak huni sesuai visi kabupaten/ kota.

c. Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran

Rencana penanganan kumuh merupakan produk Pemda sehingga mengacu pada visi kabupaten/ kota dalam RPJMD.

d. Partisipatif.

Pembangunan partisipatif dengan memadukan perencanaan dari atas (*top-down*) dan dari bawah (*bottom-up*).

e. Kreatif dan Inovatif

Prinsip kreatif dalam penanganan permukiman kumuh adalah upaya untuk selalu mengembangkan ide-ide dan cara-cara baru dalam melihat masalah dan peluang yang sangat dibutuhkan dalam penanganan kumuh

- f. Tata KeLola Kepemerintahan yang baik (*good governance*)  
Pemerintah daerah pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat mampu melaksanakan dan mengeLola pembangunan wilayahnya wilayahnya secara mandiri, dengan menerapkan tata keLola yang baik (*good governance*) (Direktorat Karya Cipta, 2015).

#### **4. Konsep Pelaksanaan Program KOTAKU**

Berdasarkan Permen PUPR No. 40/SE/DC/2016 Program KOTAKU menjelaskan adanya 4 tahap konsep pelaksanaan kegiatan penataan kawasan kumuh yaitu :

- a. Sosialisasi

Tahapan sosialisasi ini merupakan tahap yang menjelaskan kepada pihak pelaksana kegiatan yang terkait dengan kegiatan penataan kawasan tersebut. Tahap sosialisasi ini juga bertujuan untuk penyiapan sistem informasi.

- b. Perencanaan

Tahap perencanaan adalah tahap penentuan Lokasi dan penetapan profil permukiman kumuh kabupaten ataupun kota. Pada tahap perenanaan ini juga terdapat penyusunan atau review RP2KP-KP/SIAP (tingkat kota) atau RPLN/NUAP (tingkat kelurahan). Penyusunan rencana/ desain kawasan juga terlaksana dalam tahap perencanaan ini.

- c. Pelaksanaan

Tahap pelaksanaan ini bisa dikatakan sebagai pengimplementasian dari tahap sosialisasi dan tahap perencanaan. Dalam tahap pelaksanaan ini menjalankan infrastruktur primer/sekunder. Dalam infrastruktur primer/sekunder ini terlaksana dengan adanya penyusunan DED sesuai rencana atau desain kawasan. Sedangkan dalam infrastruktur tersier dengan adanya pembentukan KSM, Penyusunan Proposal dan supervise pelaksanaan kegiatan.

d. Keberlanjutan

Dalam tahapan ini terdapat evaluasi kegiatan yang telah dilaksanakan. Pelembagaan dan regulasi juga terlaksana dalam tahapan ini. Bertujuan untuk meningkatkan mutu keberlanjutan yang diharapkan dalam jangka panjang

**D. Konsep Pembangunan Berkelanjutan**

Desain berkelanjutan (*sustainable design*) merupakan salah satu penjabaran dari konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang lebih besar menitik beratkan pada konsep filosofi perancangan obyek fisik, lingkungan binaan, dan layanan untuk mematuhi prinsip-prinsip ekonomi, sosial dan ekologi yang berkelanjutan. Brudtland Report (1984) dalam Ervianto (2019) pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi masa depan untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.

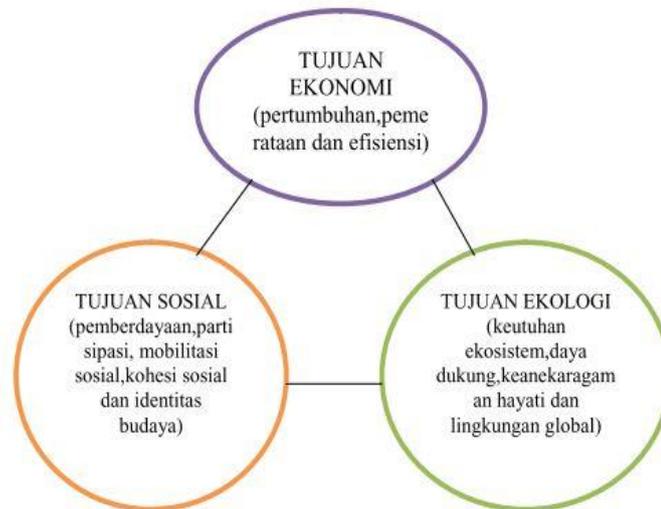
Terdapat tiga prinsip dalam pembangunan berkelanjutan Haughton dan Hunter (1994) dalam Kustiwan & Ramadhan (2019) yaitu prinsip kesetaraan antar generasi, prinsip keadilan sosial dalam mengurangi kesenjangan akses dan distribusi sumber daya alam untuk mengurangi kemiskinan yang dianggap sebagai faktor degradasi lingkungan, serta prinsip tanggung-jawab yang menjamin pergeseran geografis dampak lingkungan seminimal mungkin. Grossman (2013) melihat bahwa pembangunan berkelanjutan adalah suatu pembangunan yang menyeimbangkan kebutuhan ekonomi, lingkungan dan keadaan sosial masyarakat, yang harus ditangani dalam proses perancangan dan perencanaan secara holistik.

Prinsip pemerataan pada aspek sosial-ekonomi dalam konsep pembangunan berkelanjutan berimplikasi bahwa perlu adanya pemerataan pembangunan dan pelayanan publik, atau dengan kata lain pembangunan kota berkelanjutan dengan semua atributnya harus melayani seluruh lapisan masyarakat. Pembahasan mengenai pembangunan inklusif muncul akibat beberapa perspektif yang secara tegas menyatakan bahwa kota itu adalah untuk semua, sebagaimana telah dijabarkan dalam agenda pembangunan gLobal seperti SDGs atau *New Urban Agenda* yang menyatakan secara eksplisit mengenai prinsip *'leave no one behind'* yang pada dasarnya berkaitan dengan pengentasan kemiskinan, pemerataan, kesempatan sosial-ekonomi, serta pemerataan

penyediaan infrastruktur fisik-sosial perkotaan (Kustiwan & Ramadhan, 2019).

Dalam rangka mewujudkan pembangunan (kota) yang inklusif, diperlukan beberapa upaya sebagai berikut (Habitat III Report; Chapter 1; 2016) diantaranya meningkatkan partisipasi dan inovasi. Beberapa upaya yang dilakukan adalah menerapkan perencanaan kota yang lebih inklusif dan desain ramah lingkungan yang peka terhadap kebutuhan anak-anak, kaum muda, perempuan, keluarga, kaum lanjut usia dan difabel serta memperkuat peran kampung-kampung perkotaan sebagai tempat usaha informal rakyat yang disinergikan dengan ekonomi formal kota melalui insentif pasar dan kebijakan ekonomi perkotaan yang lebih inklusif bagi keLompok sosial yang selama ini masih kurang mendapatkan kesempatan sosial dalam perencanaan serta menjamin hak dan pemerataan penyediaan pelayanan publik dan sarana-prasarana dasar (*basic services*) bagi seluruh goLongan masyarakat, termasuk lingkungan hunian yang terjangkau, layak huni dan disertai fasilitas yang memadai.

Implementasi konsep pembangunan berkelanjutan harus bisa mempertemukan paling tidak 3 (tiga) tujuan pembangunan, yaitu tujuan ekonomi, tujuan sosial, dan tujuan ekoLogi, seperti tersaji pada Gambar 2.



**Gambar 2 Konsep Pembangunan Berkelanjutan**

Sumber : Ervianto (2019)

Konsepsi antara permukiman perkotaan dan pembangunan berkelanjutan bermakna meningkatkan kualitas hidup (*quality of life*) yang memadukan tiga aspek *development* : *social development* (memiliki modal sosial untuk membangun permukiman), *economic growth* (memiliki aset ekonom untuk peningkatan taraf hidup) dan *environmental protection* (rumah layak huni dalam lingkungan yang sehat, aman ,serasi dan teratur) yang didukung dengan tata kelola pemerintahan yang baik (Fathy, 2019).

Dari perpektif penelitian yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti melihat penerapan prinsip berkelanjutan dari beberapa perspektif berbeda. Dalam kaitannya dengan penanganan permukiman kumuh beberapa peneliti melihat perlu mengadopsi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam penanganannya. Idajati et al., (2016) melihat dari adanya pertimbangan dari kondisi fisik, ekonomi, dan sosial socio-political dengan ciri adanya penyediaan infrastruktur dasar, keterlibatan

masyarakat untuk mengurangi resiko kerusakan lingkungan, membangun infrastruktur skala komunitas dan memberikan insentif kepada masyarakat dalam pengelolaan dan pemeliharaan fasilitas. Prayitno (2014) melihat aspek sosial dari adanya proses partisipatif, aspek lingkungan dengan pertimbangan kerusakan lingkungan akibat kegiatan bermukim dan aspek ekonomi dari adanya perhatian terhadap peningkatan ekonomi kawasan permukiman.

Selain itu beberapa peneliti juga melihat penerapan prinsip berkelanjutan dari beberapa perspektif berbeda. Misalnya penerapan aspek lingkungan dari adanya pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan diwilayah permukiman (Degert, Parikh, & Kabir, 2016; Elrayies, 2016). Dari Aspek ekonomi penanganan kumuh dilihat dari adanya upaya meningkatkan ekonomi dari komunitas dan adanya usaha untuk membuka/menciptakan lapangan pekerjaan (Mahabir, 2016). Dari aspek sosial sendiri, menurut Degert (2016) melihat aspek sosial secara lebih maju melalui adanya peningkatan kemampuan masyarakat dalam perencanaan kawasannya dan pengembangan wilayahnya. Dalam kaitannya dengan lingkungan Prayitno (2016) melihat adanya upaya peningkatan kesadaran warga terhadap kondisi lingkungannya. Selanjutnya beberapa peneliti juga memisahkan aspek sosial dengan aspek kelembagaan. Dalam aspek lembaga dilihat dari adanya lembaga dalam penanganan permukiman dan mempunyai struktur dan pembagian tugas yang jelas (Cronin, 2012; Katukiza et al., 2012). Sementara itu

Marpaung (2018) mengusulkan beberapa hal untuk menciptakan kawasan permukiman yang terintegrasi dengan fungsi campuran (*mixed use deveLopment*) yang konsep kawasan pengembangan sisipan berada pada titik transit maupun tematikal (*infill, tod transit oriented, techoLogical park, urban village & green deveLopment*) dan kawasan terintegrasi dengan bLok terpadu.

Pendapat yang telah diungkapkan menjelaskan bagaimana penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan dengan penanganan daerah kumuh yang berkelanjutan dari aspek lingkungan, aspek sosial dan aspek ekonomi tetapi pendapatnya masih multi-interpretasi dan berbeda satu sama lain. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya konsep yang pasti dari pelaksanaan prinsip berkelanjutan dari berbagai aspek yang berkelanjutan dari program penanganan kumuh pemerintah. Kondisi ini sangat mengkhawatirkan mengingat kebutuhan tempat tinggal merupakan bagian fundamental dari hak hidup setiap manusia. Kita dihadapkan dengan fakta bahwa permukiman kumuh adalah refleksi dari kompleksitas dalam perkotaan.

#### **E. Kerangka Konseptual**

**Table 1 Matriks Konseptual Penelitian**

Konsep	Kategori	Sub Kategori	Aspek Penelitian
Implementasi program KOTAKU dalam penanganan permukiman kumuh didekati dengan pengamatan pada faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakannya <i>Grindle (1980)</i>	Isi Kebijakan ( <i>Content of Policy</i> )	Kepentingan yang terpengaruhi	1. Keterlibatan siapa saja dalam kepentingan yang mempengaruhi 2. Pengaruh kepentingan terhadap implementasi kebijakan
		Jenis Manfaat	1. Manfaat untuk pemerintah 2. Manfaat untuk masyarakat
		Perubahan yang diinginkan	Perubahan yang berorientasi kepada masyarakat
		Kedudukan pembuat kebijakan	Letak pengambil keputusan
		Pelaksana program	1. Kompetensi para pelaksana 2. Sikap para pelaksana
		Sumber daya yang digunakan	1. Jumlah personil 2. Kemampuan personil 3. Sarana dan Prasarana 4. Besaran Biaya
	Lingkungan Implementasi ( <i>Context of implementation</i> )	Kekuasaan, kepentingan, dan strategi pelaksana yang terlibat	Kekuasaan, kepentingan, strategi pelaksanaan kebijakan
		Karakteristik lembaga dan penguasa	Karakteristik lembaga dan penguasa
		Kepatuhan daya tanggap	1. Loyalitas pelaksana 2. Daya tanggap pelaksana
		Dampak masyarakat secara individu atau	1. Dampak kebijakan terhadap masyarakat sebagai individu

		kelompok	2. Dampak kebijakan terhadap masyarakat sebagai kelompok
		Perubahan & Penerimaan Masyarakat	1. Perubahan dan penerimaan yang diterima oleh masyarakat sebagai individu 2. Perubahan dan penerimaan yang diterima oleh masyarakat sebagai kelompok
Prospek program KOTAKU dalam penangan permukiman kumuh berdasarkan aspek-aspek berkelanjutan (SDG & UN HABITAT)	Ekologi	Perlindungan Lingkungan Permukiman	1. Peningkatan Kualitas Lingkungan 2. Dampak Kerusakan Lingkungan 3. Pencemaran Lingkungan 4. Infrastruktur Terkait Bencana
	Sosial	Pengembangan Sosial	1. Partisipasi Masyarakat 2. Inklusi Sosial 3. Peningkatan Pengetahuan & Kepedulian Masyarakat Dalam Penanganan Permukiman Kumuh 4. Peningkatan Kondisi Sosial & Budaya
	Ekonomi	Pengembangan & Pertumbuhan Ekonomi	1. Dukungan Terhadap Aktivitas Ekonomi Wilayah/Masyarakat 2. Penciptaan Lapangan Kerja 3. Dana Pengelolaan dan Pemeliharaan Hasil Infrastruktur

## **F. Penelitian Terdahulu yang Relevan**

Dalam menunjang keabsahan dan novelti suatu penelitian terdapat pelbagai hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan membahas implementasi program penanganan permukiman kumuh, diantaranya :

1. Implementasi Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) Di Kelurahan Sawah Lama Kecamatan Tanjung Karang Timur oleh Istiqomah Solehantunnisa dari Universitas Bandar Lampung tahun 2019. Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh analisa deskripsi tentang Implementasi Program KOTAKU (kota Tanpa Kumuh) di Kelurahan Sawah Lama Kota Bandar Lampung. Penelitian ini bersifat bersifat dekriptif dengan pendekatan kualitatif. Grand Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori impementasi kebijakan dari Grindle. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Porgram KOTAKU di Kelurahan Sawah Lama berdasarkan isi kebijakan dan lingkungan implementasi pada indikator ini persentase berhasilnya adalah sebesar 85% karena dilihat dari dana yang diberikan pemerintah sudah diberikan serta digunakan dengan baik. Namun kurangnya partisipasi masyarakat dalam program ini dan kepentingan serta strategi aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan.
2. Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Bende Kecamatan Kadia Kota Kendari oleh Muhammad Arif Tamzil 2020. Penelitian ini bertujuan untuk

mengetahui Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Bende dan faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaannya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yaitu pendekatan penelitian yang bertujuan untuk memahami obyek secara mendalam. Hasil penelitian ini ditemukan bahwa Implementasi program kota tanpa kumuh di Kelurahan Bende dapat dikatakan berjalan secara efektif. Hal ini ditandai dengan dilaksanakannya beberapa persyaratan implementasi menurut Petunjuk Teknis Operasional Program Kota Tanpa Kumuh dalam Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Kawasan Perkotaan dan Pelaksanaan program KOTAKU telah memberikan manfaat bagi masyarakat di Kelurahan Bende.

3. Implementasi Kebijakan Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat oleh Nurhasanah 2020 dari Universitas Negeri Malang. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan program KOTAKU dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar. penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. rogram ini untuk meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di kawasan kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya pemukiman perkotaan yang layak huni, produktif dan berkelanjutan. Adapun faktor penghambat dari program KOTAKU

adalah kurangnya partisipasi masyarakat dalam keikutsertaan dalam pelaksanaan kegiatan program KOTAKU. Faktor pendukung dari program KOTAKU masih ada sebagian masyarakat yang masih ikut berpartisipasi.

4. Prospek Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Berkelanjutan Di Kawasan Pesisir Bandarharjo Kota Semarang oleh Mario Rama dari Universitas Gadjadarmas tahun 2018. Penelitian ini ditujukan untuk mengevaluasi/mengkaji penanganan permukiman kumuh dari aspek-aspek berkelanjutan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini meliputi metode kualitatif dengan menggunakan teknik studi kasus deskriptif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa tidak semua aspek berkelanjutan diterapkan pada penanganan permukiman kumuh di Kelurahan Bandarharjo melalui Program KOTAKU.