

SKRIPSI
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENINGKATAN KUALITAS PERMUKIMAN KUMUH
DI KOTA MAKASSAR



DISUSUN OLEH:

SITTI NURUL AFLAHA DAKHLAN

E051 191 021

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENINGKATAN KUALITAS PERMUKIMAN KUMUH
DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh:

SITTI NURUL AFLAHA DAKHLAN
E051 191 021

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan
dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

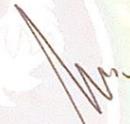
Menyetujui,

Pembimbing I

Pembimbing II



Dr. H. A. M. Rusli, M.Si
NIP. 196407271991031001



Ashar Prawitno, S.IP., M.Si
NIP. 199001102019013001

Mengetahui

Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin



Dr. H. A. M. Rusli, M.Si
NIP. 196407271991031001

LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENINGKATAN KUALITAS PERMUKIMAN KUMUH
DI KOTA MAKASSAR

Dipersiapkan dan disusun oleh:

SITTI NURUL AFLAHA DAKHLAN
E051 191 021

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian
Skripsi pada Departemen Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Makassar, 2023

Menyetujui

PANITIA UJIAN

Ketua	: Dr. H. A. M. Rusli, M.Si	()
Sekretaris	: Ashar Prawitno, S.IP, M.Si	()
Anggota	: Prof. Dr. Djuanda Nawawi, M.Si.	()
Anggota	: Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si	()
Pembimbing Utama	: Dr. H. A. M. Rusli, M.Si	()
Pembimbing Pendamping	: Ashar Prawitno, S.IP, M.Si	()

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Sitti Nurul Aflaha Dakhlan

NIM : E051191021

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan yang berjudul:

**"IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENINGKATAN KUALITAS PERMUKIMAN KUMUH
DI KOTA MAKASSAR"**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain, bahwa skripsi yang saya tulis ini benar – benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan skripsi saya ini hanya karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 9 Januari 2022 Yang membuat pernyataan,



Sitti Nurul Aflaha Dakhlan
Sitti Nurul Aflaha Dakhlan

PRAKATA

Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakaatuh.

Shalom, Om Swastyastu, Namu Buddhaya, Salam Kebajikan.

Alhamdulillahirobbil'alamin. Puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan limpahan berkah, nikmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENINGKATAN KUALITAS PERMUKIMAN KUMUH DI KOTA MAKASSAR”**. Skripsi ini diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar sarjana (S1) di Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Tak lupa pula penulis kirimkan shalawat serta salam kepada junjungan kita, sang revolusioner, idola seluruh umat muslim yakni Nabi Muhammad SAW.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Karena sesungguhnya kesempurnaan hanya milik Allah SWT. Meskipun demikian, tentunya penulis juga memiliki tekad dan niat yang kokoh agar mampu menghasilkan skripsi yang baik dan bermanfaat. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis sering dipertemukan dengan berbagai hambatan, Namun hambatan itulah yang membuat penulis semangat untuk bangkit dan meneruskan apa yang penulis telah mulai sampai sejauh ini.

Dalam penyusunan skripsi ini, tentunya penulis mendapatkan banyak dukungan, doa, arahan serta bimbingan dari berbagai pihak. Sehingga penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih khususnya kepada kedua orang tua penulis Bapak Andi Hendra Alam dan Ibu Andi Rahma, serta saudari penulis Andi Rezky Amaliah. Terima kasih atas segala bentuk dorongan dan dukungan yang telah diberikan serta harapan mulia yang membuat penulis termotivasi agar bisa menjadi orang yang sukses di kemudian hari. Aamiin.

Selain itu, ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis haturkan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor dan jajarannya;
2. Dr. Phil. Sukri, S.IP, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya;
3. Dr. A.M. Rusli, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin sekaligus Pembimbing I yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dan memberikan banyak ilmu baru dan arahan dalam penyelesaian skripsi ini;
4. Ashar Prawitno, S.IP selaku Pembimbing II sekaligus Penasehat Akademik yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dan memberikan banyak ilmu baru dan arahan dalam penyelesaian skripsi ini;

5. Para tim penguji Bapak Prof. Dr. Djuanda Nawawi, M.Si. dan Ibu Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si yang telah memberikan masukan dan saran guna menyempurnakan skripsi ini menjadi lebih baik;
6. Seluruh dosen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, (Alm) Prof Dr.A. Gau Kadir, MA, Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si, Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si, Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si., M.Si, Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si, (Alm) Dr. H. Andi Syamsu Alam, M.Si, Dr. H.A.M. Rusli, M.Si, Suhardiman Syamsu, M.Si, Dr. Jayadi Nas, M.Si, Dr. Andi Lukman Irwan, S.IP, M.Si, Rahmatullah, S.IP, M.Si, Ashar Prawitno, S.IP, M.Si, Saharuddin S.IP, M.Si, yang telah memberikan pengetahuan dalam jenjang perkuliahan sarjana Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
7. Para pegawai dan staf akademik Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan bantuan kepada penulis;
8. Seluruh staf tata usaha serta staf pegawai Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah membantu dalam hal persuratan dan pelayanan administrasi.
9. Kepada staf perpustakaan Universitas Hasanuddin dan Perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan pelayanan dalam peminjaman buku sebagai sumber literatur penulis dari awal kuliah hingga penyusunan skripsi;

10. Para informan dalam penulisan skripsi ini yang telah menerima dan memberikan informasi yang penulis butuhkan dalam melakukan pengumpulan data dan sesi wawancara;
11. Teman – teman seperjuangan angkatan 2019 Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
12. Seluruh keluarga besar Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (Himapem).
13. Teman – teman KKNT Desa Aeng Batu-Batu, Kecamatan Galesong Utara.
14. Big thanks to my mom and dad, also eba for your invocation to me and that's it Im a bachelor today. May you be given a long life and healthy life. I love you guys.
15. The man behind the gun/gurl who makes me become to be a better person, and really influential of the proccess to making this hundreds of sheets with ups and downs. Thank You. I hope we doin it all well done of our life.

Makassar, 25 Desember 2023

Sitti Nurul Aflaha Dakhlan

DAFTAR ISI

SKRIPSI.....	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iv
PRAKATA	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL DAN MATRIKS.....	13
ABSTRAK	15
ABSTRACT.....	16
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1 Implementasi.....	10
2.2 Kebijakan.....	13

2.3 Implementasi Kebijakan	16
2.4 Pemerintah Daerah	17
2.5 Peningkatan Kualitas	19
2.6 Permukiman.....	20
2.7 Kumuh.....	23
2.8 Permukiman Kumuh.....	27
2.9 Kerangka Konseptual.....	32
BAB III METODE PENELITIAN.....	33
3.1 Metode Penelitian dan Strategi Penelitian	33
3.2 Lokasi Penelitian	34
3.3 Fokus Penelitian.....	35
3.4 Sumber Data... ..	36
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	37
BAB IV PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN.....	41
4.1 Gambaran Umum Kota Makassar.....	41
4.1.1 Letak Geografis Kota Makassar.....	41
4.1.2 Kondisi Demografis Kota Makassar.....	42
4.2 Gambaran Umum Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar	42
4.2.1 Visi dan Misi Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman	44

4.2.2 Struktur Organisasi Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman	47
4.2.3 Tugas dan Fungsi Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar.....	48
4.3 Gambaran Lokasi Penelitian di Tiga Kecamatan	49
4.4 Hasil dan Pembahasan	50
4.4.1 Bentuk Penerapan Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh di Kota Makassar.....	50
4.4.1.1 Penetapan Lokasi	51
4.4.1.2 Pola Pola Penanganan	64
4.4.1.3 Pengelolaan	77
4.4.2 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Upaya Pemerintah dalam Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh.....	84
4.4.2.1 Faktor Pendukung Upaya Pemerintah dalam Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh	84
4.4.2.2 Faktor Penghambat Upaya Pemerintah dalam Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh	88
Matriks 4.2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Upaya Pemerintah dalam Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh.....	94
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	98
5.1 Kesimpulan	98
5.2 Saran	99
DAFTAR PUSTAKA	102

LAMPIRAN-LAMPIRAN	107
-------------------------	-----

DAFTAR TABEL DAN MATRIKS

Tabel 1.1. Kota Besar di Indonesia yang memiliki luas permukiman kumuh tinggi	5
Tabel 1.2. Presentase Area Kawasan Kumuh Tahun 2016-2020 di Kota Makassar	6
Tabel 4.1. Kecamatan di Kota Makassar	41
Tabel 4.2. Visi Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar	46
Gambar 4.1. Struktur Organisasi Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman.....	47
Tabel 4.3. Klasifikasi Pegawai Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar	48
Gambar 4.2. Peta Wilayah Kumuh Kota Makassar	49
Gambar 4.3. Modul Penyusunan Rencana Strategis DAK Fisik Infrastruktur PUPR.....	57
Gambar 4.4. Proses Penyusunan Usulan DAK Fisik Infrastruktur PUPR .	60
Tabel 4.4. Instrumen Penanganan Kumuh	64
Gambar 4.5. Tahap Pola-Pola Penanganan	65
Tabel 4.5. Besaran Bantuan DAK Fisik Bidang Perumahan dan Permukiman.....	67
Matriks 4.1. Analisis Penerapan Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh di Kota Makassar	78
Tabel 4.6. Struktur Organisasi dan Alur Tim Koordinasi Daerah.....	86
Grafik .4.1. Kepadatan Penduduk Kota Makassar Tahun 2021	88

Matriks 4.2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Upaya Pemerintah dalam Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh..... 92

ABSTRAK

SITTI NURUL AFLAHA DAKHLAN, Nomor Induk Mahasiswa E051191021, Program studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Skripsi yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Peningkatan Kalitas Permukiman Kumuh di Kota Makassar”**, dibawah bimbingan Bapak Dr. H. A. M. Rusli, M. Si Sebagai Pembimbing Utama dan Bapak Ashar Prawitno, S.IP., M.Si sebagai Pembimbing Pendamping.

Kota Makassar merupakan salah satu kota besar di Indonesia yang memiliki tantangan serius terkait masalah permukiman kumuh. Permukiman kumuh merupakan daerah dengan kondisi fisik dan sosial yang buruk, yang umumnya dihuni oleh warga berpenghasilan rendah. Pemerintah daerah memiliki peran penting dalam meningkatkan kualitas permukiman kumuh demi menciptakan lingkungan yang lebih layak huni bagi penduduknya. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kualitas permukiman kumuh di Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Responden utama adalah pejabat pemerintah daerah terkait, masyarakat pemukim kumuh, dan organisasi non-pemerintah yang terlibat dalam program peningkatan permukiman kumuh di Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah Kota Makassar telah mengimplementasikan berbagai kebijakan untuk meningkatkan kualitas permukiman kumuh. Upaya tersebut mencakup program rehabilitasi fisik permukiman, penyediaan fasilitas dasar seperti air bersih dan sanitasi, serta pengembangan kapasitas masyarakat pemukim kumuh. Meskipun demikian, masih terdapat beberapa hambatan dalam implementasi kebijakan ini, termasuk kendala anggaran, koordinasi antarinstansi, dan partisipasi aktif masyarakat.

Kata Kunci: Kebijakan Pemerintah Daerah, Peningkatan Kualitas, Permukiman Kumuh, Kota Makassar.

ABSTRACT

SITTI NURUL AFLAHA DAKHLAN, Student Identification Number E051191026, Government Science Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University. The thesis entitled "**IMPLEMENTATION OF REGIONAL GOVERNMENT POLICY IN IMPROVING THE QUALITY OF SLUM SETTLEMENTS**", under the guidance of Mrs Dr. H. A. M. Rusli, M. Si as the Main Advisor and Mr Ashar Prawitno, S.IP., M.Si as Companion Advisor.

Makassar City is one of the major cities in Indonesia facing serious challenges related to slum settlements. Slum settlements are areas with poor physical and social conditions, typically inhabited by low-income residents. Local government plays a crucial role in improving the quality of slum settlements to create more habitable environments for its residents. Therefore, this research aims to analyze the implementation of local government policies in efforts to improve the quality of slum settlements in Makassar City. This research utilizes a qualitative approach, collecting data through in-depth interviews, observations, and documentary studies. The primary respondents include relevant local government officials, slum dwellers, and non-governmental organizations involved in slum settlement improvement programs in Makassar City. The research findings indicate that the local government of Makassar City has implemented various policies to enhance the quality of slum settlements. These efforts encompass physical rehabilitation programs for settlements, provision of basic facilities such as clean water and sanitation, and the development of the capacities of slum-dwelling communities. However, there are still several obstacles in the implementation of these policies, including budget constraints, interagency coordination issues, and limited active participation from the community.

Keywords: Local Government Policies, Improving the Quality of Slum Settlements, Makassar City.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebersihan merupakan hal yang penting, karena kebersihan dipengaruhi oleh nilai-nilai individu dan kebiasaan yang dapat mempengaruhi kesehatan dan psikologis seseorang. Lingkungan yang bersih merupakan hak dasar setiap manusia dalam memperoleh kesehatan dalam penghidupannya. Segala sesuatu yang terjadi di lingkungan akan berpengaruh terhadap kelangsungan kehidupan dan kesejahteraan manusia dan makhluk hidup lainnya. Dalam menjaga lingkungan yang bersih perlu kesadaran diri manusia sebagai makhluk yang memiliki pikiran. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28H ayat (1) dimana setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Salah satu sasaran dalam Sustainable Development Goals (SDGs) nomor 11 untuk membentuk kota dan komunitas yang berkelanjutan, maka diperlukan suatu upaya untuk menghadapi permasalahan permukiman kumuh. Hal tersebut juga dikarenakan kota yang berkelanjutan merupakan salah satu dari 17 tujuan global dalam agenda 2030 untuk pembangunan berkelanjutan dimana akses untuk semua perumahan dan layanan dasar memadai, aman dan terjangkau, serta peningkatan daerah kumuh (upgrade slums) sehingga tujuan pembangunan berkelanjutan (sustainable development goals) untuk

kota tanpa kumuh dalam agenda 2030 tercapai.

Perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan dasar manusia yang dijamin dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945. Namun, dukungan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan dunia usaha untuk pemenuhan kebutuhan tersebut masih terbatas terutama dalam penyediaan akses masyarakat terhadap hunian layak dan terjangkau. Meskipun tingkat kepemilikan rumah berada pada kisaran 80% dalam dasawarsa terakhir, namun masih terdapat 45,9% rumah tangga pada tahun 2018 yang menempati hunian tidak layak dan permukiman kumuh berdasarkan empat aspek minimal kelayakan hunian yang meliputi ketahanan bangunan, luas lantai per kapita serta akses terhadap air minum dan sanitasi layak.

Sesuai dengan agenda Nawacita yang diusung oleh Pemerintah, terdapat dua poin yang berkaitan dengan pengembangan permukiman. Pertama, yaitu membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah desa dalam kerangka negara kesatuan, dan yang kedua adalah meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa asia lainnya. Agenda tersebut diwujudkan melalui penyediaan perumahan dan kawasan permukiman yang mendukung pengembangan ekonomi di kawasan pinggiran dan perdesaan, membangun perumahan dan kawasan permukiman dengan fokus pada permukiman kumuh, pelayanan air minum, pelayanan sanitasi,

keselamatan bangunan dan gedung, serta meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pembiayaan infrastruktur.

Proses pembangunan yang terjadi di suatu kota telah mengalami perkembangan yang signifikan. Akan tetapi, dengan adanya perkembangan yang sangat cepat tidak menutup kemungkinan munculnya beberapa permasalahan. Nurmandi menyebutkan bahwa beberapa implikasi yang timbul akibat dari pertumbuhan suatu kota salah satu di antaranya yaitu kurangnya layanan penyediaan rumah. Pertumbuhan suatu kota yang juga berdampak pada meningkatnya kuantitas penduduk, sehingga mengakibatkan peningkatan terhadap kuantitas kebutuhan-kebutuhan ruang untuk bermukim, yakni perumahan dan pemukiman. Sehingga apabila kebutuhan akan rumah tersebut tidak dipenuhi, maka akan mengakibatkan kawasan seperti sempadan sungai dan kawasan lain yang tidak diperuntukkan untuk wilayah permukiman disalahfungsikan sebagai kawasan permukiman. Apabila tidak ditangani secara serius oleh pemerintah akan berimplikasi pada terbentuknya kawasan pemukiman kumuh di suatu kota.

Permukiman kumuh merupakan masalah yang dihadapi oleh hampir semua kota-kota besar di Indonesia, bahkan kota-kota besar di negara berkembang lainnya. Telaah tentang permukiman kumuh (slum), pada umumnya mencakup tiga segi yaitu, pertama, kondisi fisiknya. Kondisi fisik tersebut antara lain tampak dari kondisi bangunannya yang sangat rapat dengan kualitas konstruksi rendah, jaringan jalan tidak berpola dan tidak

diperkeras, sanitasi umum dan drainase tidak berfungsi serta sampah belum dikelola dengan baik. Kedua, kondisi sosial ekonomi budaya komunitas yang bermukim di permukiman tersebut. Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang berada di kawasan permukiman kumuh antara lain mencakup tingkat pendapatan rendah, norma sosial yang longgar, budaya kemiskinan yang mewarnai kehidupannya yang antara lain tampak dari sikap dan perilaku yang apatis. Ketiga, dampak oleh kedua kondisi tersebut. Kondisi tersebut sering juga mengakibatkan kondisi kesehatan yang buruk, sumber pencemaran, sumber penyebaran penyakit dan perilaku menyimpang, yang berdampak pada kehidupan keseluruhannya.

Kawasan permukiman kumuh dianggap sebagai penyakit kota yang harus diatasi. Pertumbuhan penduduk merupakan faktor utama yang mendorong pertumbuhan permukiman. Sedangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan kemampuan pengelola kota akan menentukan kualitas permukiman yang terwujud. Permukiman kumuh adalah produk pertumbuhan penduduk kemiskinan dan kurangnya pemerintah dalam mengendalikan pertumbuhan dan menyediakan pelayanan kota yang memadai. Dilansir dari bisnis.com, Kota Makassar termasuk 10 besar kota metropolitan yang memiliki tingkat permukiman kumuh tinggi di Indonesia. Berikut kota besar di Indonesia yang memiliki luas permukiman kumuh tinggi:

Tabel 1.1. Kota Besar di Indonesia yang memiliki luas permukiman kumuh tinggi

Kota	Luas Wilayah	Luas Permukiman Kumuh
DKI Jakarta	66.400 Ha	1.005,24 Ha
Bandung	17.580 Ha	1.475,45 Ha
Medan	26.510 Ha	628,80 Ha
Makassar	17.580 Ha	423,85 Ha
Surabaya	35.050 Ha	150 Ha

Sumber: Detik Finance, *Indi dia 5 Kota Terkumuh di Indonesia*

Jumlah penduduk global di perkotaan diperkirakan akan mencapai 60% pada tahun 2030, dan 70% pada tahun 2050. Jumlah kota berpenduduk lebih dari 1 juta jiwa akan mencapai 450 kota, dengan lebih dari 20 kota sebagai megacity, dengan penduduk melampaui 10 juta jiwa. Kondisi kota-kota di Indonesia yang berkembang dan berfungsi sebagai pusat-pusat kegiatan mengundang penduduk daerah sekitarnya untuk datang mencari lapangan kerja dan kehidupan yang lebih baik. Mereka yang bermigrasi ke perkotaan relatif meningkat dari tahun ke tahun. Mereka ini berasal dari latar belakang sosial ekonomi yang berbeda-beda dan sebagian dari mereka datang tanpa tujuan yang jelas (Sumber: website pemerintah Kota Medan).

Luas kawasan permukiman kumuh Kota Makassar sesuai SK Walikota sebesar 740,10 yang tersebar pada 103 kelurahan yang terdiri dari kumuh berat 36 kelurahan, kumuh Ringan 50 kelurahan, kumuh ringan 17 kelurahan. Sepanjang empat tahun terakhir mulai tahun 2016- 2019, persentase area Kawasan kumuh di Kota Makassar terus mengalami penurunan dari 650,74 Ha tahun 2016 menjadi 423,85 Ha pada tahun 2019. Sedangkan pada tahun 2020 persentase area kawasan kumuh tahun 2020

meningkat menjadi 423,85 atau 2,43%.

Tabel 1.2. Presentase Area Kawasan Kumuh Tahun 2016-2020 di Kota Makassar

Keterangan	2016	2017	2018	2019	2020
Luas area kawasan kumuh (Ha)	650,74	523,25	469,07	389,10	423,85
Luas Wilayah (Ha)	17.577	17.577	17.577	17.577	17.577
Presentase area kawasan kumuh	3,70%	2,98%	2,67%	2,21%	2,41%

Sumber: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2021-2026

Data tersebut menunjukkan bahwa kawasan permukiman kumuh di Kota Makassar masih cukup tinggi hal ini dipengaruhi oleh faktor sosial-ekonomi yaitu bertambahnya jumlah penduduk, rendahnya pedapatan dan budaya kemiskinan yang tampak dari sikap dan perilaku tak acuh terhadap keadaan mengakibatkan kondisi kesehatan yang buruk, pencemaran, penyebaran penyakit dan perilaku menyimpang yang akan berdampak buruk bagi seluruh kehidupan kota. Oleh karena itu, Kawasan permukiman kumuh dianggap sebagai penyakit kota yang harus diatasi. Terdapat masyarakat menempati permukiman kumuh pada bantaran sungai, kanal, drainase sehingga diperlukan pembenahan, peremajaan, pemugaran, pemukiman kembali pada kawasan tersebut.

Berdasarkan data tersebut peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk menangani kawasan permukiman kumuh, salah satu upaya pemerintah adalah mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan

Kawasan Permukiman serta Peraturan Menteri PUPR Nomor 14/PRT/M/2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Kumuh dan Permukiman Kumuh, dijelaskan mengenai pencegahan, peningkatan kualitas dan pengelolaan permukiman kumuh. Pencegahan dilakukan untuk menghindari tumbuh dan berkembangnya perumahan dan permukiman kumuh baru, yang terdiri atas pengawasan dan pengendalian berkaitan dengan kesesuaian perizinan, standar teknis, dan peraturan perundang-undangan. Peningkatan kualitas kawasan kumuh didahului dengan penetapan lokasi kumuh dan dilakukan melalui pemugaran, peremajaan, dan permukiman kembali. Kemudian pengelolaan dilakukan untuk mempertahankan dan menjaga kualitas permukiman secara berkelanjutan oleh masyarakat secara swadaya atau difasilitasi oleh Pemerintah Daerah.

Oleh karena itu, maka penting adanya penelitian ini untuk mengetahui implementasi Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Peraturan Menteri PUPR Nomor 14/PRT/M/2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Kumuh dan Permukiman Kumuh. Dengan harapan dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah dalam penanganan kawasan permukiman kumuh. Selain itu, dapat menjadi acuan pemerintah daerah kota Makassar untuk mempersiapkan diri menuju Kota tanpa Kumuh (Kotaku) yang diusung oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk mempercepat penanganan permukiman kumuh di Indonesia . Dari permasalahan diatas mendorong penulis untuk meneliti kasus tersebut

dengan judul. **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENINGKATAN KUALITAS PERMUKIMAN KUMUH DI KOTA MAKASSAR.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar dalam meningkatkan kualitas permukiman kumuh di Kota Makassar?
2. Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar dalam menangani peningkatan kualitas permukiman kumuh di Kota Makassar?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar dalam pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar dalam menangani

pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh di Kota Makassar.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Menambah referensi ilmiah sehingga bermanfaat untuk pengembangan mengenai kajian ilmu pemerintahan khususnya dalam aspek mengenai implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh di Kota Makassar.

2. Manfaat Metodologis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi informasi bagi masyarakat tentang implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh di Kota Makassar.

3. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan ini diharapkan dapat memberikan nilai tambah kemudian bisa dibandingkan dengan penelitian ilmiah lainnya, terutama yang mempelajari implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh di Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi

Implementasi merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan menjadi kenyataan atau dengan kata lain penerapan perencanaan kedalam praktik. Namun, tidak hanya semua program yang diimplementasikan dapat berlangsung dengan lancar dan efektif. Hal ini menurut Dunsive seperti dikutip oleh Abdul Wahab (2008) dinamakan *implementation gap*, yaitu suatu keadaan dimana dalam proses program maupun kebijakan selalu akan membuka kemungkinan terjadinya perbedaan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang sebenarnya tercapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan).

Menurut Mulyadi (2015:12), implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan.

2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
3. Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak.
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

1. Penyiapan sumber daya, unit dan metode.
2. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.
3. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Implementasi menurut teori Jones (Mulyadi, 2015:45): "Those Activities directed toward putting a program into effect" (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya), sedangkan menurut Horn dan Meter: "*Those actions by public and private individual (or group) that are achievement or objectives set forth in prior policy*" (tindakan yang dilakukan pemerintah). Jadi implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Menurut Mazmanian dan Sebatier (Waluyo, 2007:49), menyebutkan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat

pula berbentuk perintah- perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Kemudian menurut Webster Dictionary (Syahida, 2014:8) mengenai pengertian implementasi menyatakan bahwa: "Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata "implementation", berasal dari kata kerja "to implement", kata to implement berasal dari bahasa latin "implementatum" dari asal kata "impere" dimaksudkan "to fill up", "to fill in" yang artinya mengisi penuh, melengkapi, sedangkan "plere" maksudnya "to fill", yaitu mengisi. Selanjutnya kata "to implement" dimaksudkan sebagai:

"(1) to carry into effect, to fulfill, accomplish.

(2) to provide with the means for carrying out into effect or fullfling, to gift practical effect to.

(3) to provide or equip with implement."

Pertama, to implement dimaksudkan "membawa ke suatu hasil (akibat), melengkapi dan menyelesaikan". Kedua, to implement dimaksudkan "menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu". Ketiga, to implement dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Salusu (Tahir, 2014:55-56) menyatakan, "implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran

tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah”.

Selanjutnya Kapioru (2014:105) menyebutkan, ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- a. Kondisi lingkungan (environmental conditions).
- b. Hubungan antar organisasi (inter-organizational relationship).
- c. Sumberdaya (resources).
- d. Karakter institusi implementor (characteristic implementing agencies).

Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

2.2 Kebijakan

Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris *"Policy"* yang dibedakan dari kata kebijaksanaan (Wisdom) maupun kebajikan (virtues). Menurut Irfan Islamy (1999), kebijaksanaan berasal dari kata *"Wisdom"* adalah tindakan yang memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh dan mendalam. Sementara kebijakan adalah tindakan mencakup aturan-aturan yang terdapat didalam suatu

kebijaksanaan. M.Solly Lubis (2007) mengatakan Wisdom dalam arti kebijaksanaan atau kearifan adalah pemikiran/pertimbangan yang mendalam untuk menjadi dasar (landasan) bagi perumusan kebijakan. Kebijakan (policy) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan cara untuk pencapaian tujuan.

Keban (2008), melihat kebijaksanaan sebagai suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang atau sebaliknya, berdasarkan alasan-alasan tertentu, seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dsb. Sedangkan kebijakan menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu.

Sebuah kebijaksanaan dapat berwujud keputusan berupa Undang-Undang Dasar (UUD), dan Program Pembangunan Nasional. Keputusan jabarannya berupa undang-undang (UU) dan Program Pembangunan Daerah disebut kebijakan. Bila UU disebut sebagai kebijaksanaan, Peraturan Pemerintah (PP) dapat disebut kebijakan. Seterusnya bila PP dapat disebut kebijaksanaan, dan Keputusan-Keputusan Menteri (Kepmen) dapat dinamakan kebijakan, dan sebagainya.

Pengertian kebijaksanaan yang menjadi acuan dalam pembahasan ini pemikiran/pertimbangan dan keputusan yang lebih jauh dan mendalam, bukan keputusan untuk melanggar sesuatu. Walaupun istilah kebijaksanaan dan kebijakan memiliki perbedaan pengertian seperti dikemukakan diatas, tetapi kedua kata itu mempunyai pula persamaan. Persamaannya

kebijaksanaan dan kebijakan diartikan sebagai suatu tindakan terarah tertentu oleh aktor (pemerintah) berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang memuat aturan (asas, norma) tertentu memecahkan untuk masalah-masalah yang dihadapi masyarakat guna mencapai tujuan yang diharapkan. Untuk lebih jelas memahami pengertian diatas, berikut ini dikemukakan defenisi kebijakan dari beberapa orang ahli, diantaranya.

- a. Kebijakan menurut Carl Friederich ialah sebuah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, sekelompok ataupun pemerintah dalam sebuah lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan serta kesempatan-kesempatan pada sebuah kebijakan yang diusulkan agar bisa menggunakan juga mengatasi dalam rangkap mencapai sebuah tujuan ataupun mewujudkan suatu target maupun maksud tertentu.
- b. Pengertian kebijakan di dalam kamus politik karya Marbun (2007) ialah suatu rangkaian konsep juga asas yang menjadi garis besar serta dasar bagi rencana dalam melaksanakan sebuah pekerjaan, kepemimpinan dalam organisasi maupun pemerintahan, pernyataan cita-cita, prinsip, tujuan atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai target tersebut.
- c. Menurut William Dunn (1999), kebijakan merupakan suatu aturan tertulis yang termasuk dalam aturan formal suatu organisasi yang bersifat mengikat dan mengatur perilaku dan bertujuan menciptakan tata nilai baru di masyarakat.

Definisi-definisi kebijakan diatas, selain mempunyai perbedaan tertentu karena masing-masing ahli itu memberikan sudut pandang masing-masing, terdapat suatu persamaan bahwa kebijakan itu pada dasarnya serangkaian tindakan yang terarah untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan kata lain, definisi kebijakan oleh para ahli diatas diperoleh suatu pengertian umum lebih lengkap mengenai kebijakan yaitu "suatu program kegiatan, nilai, taktik dan strategi yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai tujuan tertentu."

2.3 Implementasi Kebijakan

Menurut Meter dan Horn (Syahida, 2014:11), "kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Dengan demikian, komponen ketiga dari suatu kebijakan, yaitu cara, merupakan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan dua komponennya yang pertama, yakni tujuan dan sasaran khusus. Cara ini biasa disebut sebagai implementasi, Misalnya, mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan. Kegiatan implementasi ini baru dilakukan setelah kebijakan memperoleh pengesahan dari legislatif dan alokasi sumberdayanya juga disetujui.

Grindle (Waluyo, 2007:49) menyatakan, “implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan”. Sedangkan menurut Cleaves (Waluyo, 2007:49), “implementasi kebijakan dianggap sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik (a proces of moving to ward a policy objective by mean admnistrative and political steps)”.

Selanjutnya menurut Hamdi (2014:97), “pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkut paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu”. Mulyadi (2015:26) menyatakan, “implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat”. Kemudian menurut Udoji (Mulyadi, 2015:46), “pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak dapat diimplementasikan.”

2.4 Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah sebagai peran perencana untuk mendesain dan

membentuk interaksi dalam suatu proses menuju sasaran yang ingin dicapai. Dengan ini pemerintah harus berperan utama dengan tugas pokok dan fungsinya pemerintah daerah dan menyesuaikan dengan fungsi visi, misi, sasaran dan tujuan yang diterapkan. Sedangkan berkaitan dengan pengertian ini maka, Soemendar (1985:1) dalam (Sayafie 2011:8) bahwa, pemerintah sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah mesti memperhatikan ketenteraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi. sebagian dari fungsi utama pemerintahan daerah yang terutama adalah memperbaiki dan menyelesaikan tuntutan/aspirasi masyarakat.

Ndraha (1987 : 110) menyatakan bahwa peranan pemerintah dalam pembangunan masyarakat amat luas, berawal dari hal yang bersifat pelayanan operasional sampai pada hal yang bersifat ideologi dan spiritual dengan ini peran pemerintah akan mempunyai wewenang dan kemampuan seseorang tersendiri untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya seorang pemimpin, karena tuntutan dari tugas pokok dan fungsinya sendiri bisa menyelesaikan persoalan-persoalan dilingkungan masyarakat maupun pemerintah. Rasyid (2000 : 48) menyampaikan bahwa pelaksanaan pemerintahan yang baik selalu berpatokan pada tugas pokok dan fungsi yang diatur oleh peraturan yang ditentukan dan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya tergantung pihak pemimpinnya sendiri. Dalam hal ini

kegiatan yang harus dilaksanakan / dijalankan terdapat tiga fungsi yang hakiki yaitu : pelayanan (service), pemberdayaan (empowerment), dan pembangunan (development).” dalam hubungan tersebut menegaskan bahwa, pelayanan yang baik akan membuahkan keadilan bagi masyarakat bangsa dan negara, sedangkan pemberdayaan adalah mendorong kemandirian masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran dalam masyarakat.

2.5 Peningkatan Kualitas

Peningkatan berasal dari tingkat yang berarti, upaya, menaikan, mempertinggi, cara, proses, perbuatan meningkatkan kualitas sesuatu (produk dll) . Peningkatan menurut Umi Chalsum adalah menaikkan derajat, menaikkan taraf, mempertinggi dan memperbanyak produksi. Peningkatan berasal dari kata kerja “tingkat” yang berarti berusaha untuk naik dan mendapat awalan “pe” dan akhiran “kan” sehingga memiliki arti menaikan derajat, menaikan taraf atau mempertinggi sesuatu. Dengan demikian peningkatan dapat diartikan sebagai suatu usaha untuk menaikan sesuatu dari yang lebih rendah ketingkat yang lebih tinggi atau upaya memaksimalkan sesuatu ketingkat yang lebih sempurna.

Peningkatan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002: 1198) adalah menaikan, mempertinggi, memperhebat. Peningkatan adalah suatu proses untuk merubah ke arah yang lebih baik. Menurut Adi D (2001), Istilah peningkatan berasal dari kata tingkat yang berarti berlapis-lapis dari sesuatu yang tersusun sedemikian rupa, sehingga membentuk suatu

susunan yang ideal, sedangkan peningkatan adalah kemajuan dari seseorang dari tidak tahu menjadi tahu, dari tidak bisa menjadi bisa. Sedangkan menurut Hamzah B Uno (2008:13) Peningkatan adalah proses, cara, perbuatan untuk menaikkan sesuatu atau usaha kegiatan untuk memajukan sesuatu ke suatu arah yang lebih baik lagi daripada sebelumnya.

Definisi kualitas sangat beranekaragam dan mengandung banyak makna. Kualitas adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik. Menurut Gasperz (1997) menyatakan kualitas adalah totalitas dari fitur-fitur dan karakteristik-karakteristik yang dimiliki oleh produk yang sanggup untuk memuaskan kebutuhan konsumen. Sedangkan definisi kualitas menurut Kotler (1997) adalah seluruh ciri serta sifat suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuan untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat. Ini jelas bahwa kualitas berpusat pada konsumen, seorang produsen dapat memberikan kualitas bila produk atau pelayanan yang diberikan dapat memenuhi atau melebihi harapan konsumen.

2.6 Permukiman

Permukiman Menurut Hadi Sabari Yunus (1987) dalam Wesnawa (2015:2) dapat diartikan sebagai bentukan baik buatan manusia ataupun alami dengan segala kelengkapannya yang digunakan manusia sebagai individu maupun kelompok untuk bertempat tinggal baik sementara maupun menetap dalam rangka menyelenggarakan kehidupannya.

Sedangkan Perumahan dikenal dengan istilah housing. Housing berasal dari bahasa Inggris yang memiliki arti kelompok rumah. Perumahan adalah kumpulan rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal. Sebagai lingkungan tempat tinggal, perumahan dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. (menurut Sadana 2014:19).

Pengertian dasar permukiman dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Permukiman adalah suatu kawasan yang dihuni oleh sekelompok masyarakat yang membangun rumah pada lahan kosong sehingga menyebabkan pola penataan pada kawasan tersebut cenderung menjadi tidak beraturan. Permukiman memiliki tingkat kepadatan penduduk yang cukup tinggi.

Budihardjo (1997) menambahkan bahwa permukiman manusia merupakan masalah yang sangat rumit, yang saling berkaitan satu sama lain karena menyangkut wadah dan isi. Bagian permukiman yang disebut wadah tersebut dapat dikatakan merupakan paduan tiga unsur dari kelima unsur pembentuk sistem permukiman yang dikemukakan oleh Doxiadis (Kuswartojo & Salim, 1997) yakni alam yang terdiri dari tanah, air dan udara; lingkungan, seperti rumah, gedung, dan lainnya; jaringan, seperti jalan, jaringan utilitas, dan sebagainya. Sedangkan, unsur keempat dan kelima yang mengisi sistem permukiman adalah manusia (penghuni)

dan masyarakat.

Menurut Wesnasa (2015:32) mengemukakan tipe permukiman dapat dibedakan menjadi 2 tipe permukiman.

a. Tipe Permukiman berdasarkan Waktu Hunian.

Ditinjau dari waktu hunian permukiman dapat dibedakan menjadi permukiman sementara dan permukiman bersifat permanen. Tipe sementara dapat dihuni hanya beberapa hari (rumah tenda penduduk pengembara), dihuni hanya untuk beberapa bulan (kasus perumahan peladang berpindah secara musiman), dan hunian hanya untuk beberapa tahun (kasus perumahan peladang berpisah yang tergantung kesuburan tanah). Tipe permanen, umumnya dibangun dan dihuni untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Berdasarkan tipe ini, sifat permukiman lebih banyak bersifat permanen. Bangunan fisik rumah dibangun sedemikian rupa agar penghuninya dapat menyelenggarakan kehidupannya dengan nyaman.

b. Tipe Permukiman Menurut Karakteristik Fisik dan Nonfisik.

Pada hakekatnya permukiman memiliki struktur yang dinamis, setiap saat dapat berubah dan pada setiap perubahan ciri khas lingkungan memiliki perbedaan tanggapan. Hal ini terjadi dalam kasus permukiman yang besar, karena perubahan disertai oleh pertumbuhan. Sebagai suatu permukiman yang menjadi semakin besar, secara mendasar dapat berubah sifat, ukuran ,

bentuk, rencana, gaya bangunan, fungsi dan kepentingannya. Jadi jika tempat terisolasi sepanjang tahun kondisinya relatif tetap sebagai organisme statis suatu kota besar maupun kecil akan menghindari kemandegan, kota akan berkembang baik kearah vertikal maupun horizontal, fungsi baru berkembang dan fungsi lama menghilang, pengalaman sosial dan transformasi ekonomi mengalami perkembangan pula. Pada akhirnya terpenting untuk dipertimbangkan bahwa semua permukiman memiliki jatidiri masing-masing secara khas. Baik tanpa fisik, peranan dan fungsi, sejarah, arsitektur dan perencanaan jalan pada setiap permukiman memiliki keunikan sendiri.

2.7 Kumuh

Sebelum mengarah kepada permukiman kumuh, perlu diketahui arti dasar dari kumuh itu sendiri, Kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan kelas menengah. Dengan kata lain, kumuh dapat diartikan sebagai tanda atau cap yang diberikan golongan atas yang sudah mapan kepada golongan bawah yang belum mapan.

Kumuh dapat ditempatkan sebagai sebab dan dapat pula ditempatkan sebagai akibat. Ditempatkan di mana pun juga, kata kumuh tetap menjurus pada sesuatu hal yang bersifat negatif menurut Clinard dalam Budiharjo (1984) (Jawas Dwijo Putro, 2011: 20). Pemahaman kumuh dapat ditinjau dari :

a. Sebab Kumuh

Kumuh adalah kemunduran atau kerusakan lingkungan hidup dilihat dari (1) segi fisik, yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alam seperti air dan udara, (2) segi masyarakat/ sosial, yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh manusia sendiri seperti kepadatan lalu lintas, sampah.

b. Akibat Kumuh

Kumuh adalah akibat perkembangan dari gejala-gejala antara lain (1) kondisi perumahan yang buruk; (2) penduduk yang terlalu padat; (3) fasilitas lingkungan yang kurang memadai; (4) tingkah laku menyimpang; (5) budaya kumuh; (6) apati dan isolasi.

Kawasan kumuh adalah kawasan dimana rumah dan kondisi hunian masyarakat di kawasan tersebut sangat buruk. Rumah maupun sarana dan prasarana yang ada tidak sesuai dengan standar yang berlaku, baik standar kebutuhan, kepadatan bangunan, persyaratan rumah sehat, kebutuhan sarana air bersih, sanitasi maupun persyaratan kelengkapan prasarana jalan, ruang 46 terbuka, serta kelengkapan fasilitas sosial lainnya (Jawas Dwijo Putro, 2011 : 21).

Penyebab adanya kawasan kumuh atau peningkatan jumlah kawasan kumuh yang ada di kota menurut Suparlan (1997) (dalam Jawas Dwijo Putro, 2011 : 22) adalah:

- a. Faktor ekonomi seperti kemiskinan dan krisis ekonomi.
- b. Faktor bencana.

Faktor ekonomi atau kemiskinan mendorong bagi pendatang untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik di kota. Dengan keterbatasan pengetahuan, keterampilan, dan modal, maupun adanya persaingan yang sangat ketat di antara sesama pendatang maka pendatang-pendatang tersebut hanya dapat tinggal dan membangun rumah dengan kondisi yang sangat minim di kota. Di sisi lain penambahan jumlah pendatang yang sangat banyak mengakibatkan pemerintah tidak mampu menyediakan hunian yang layak.

Faktor bencana dapat pula menjadi salah satu pendorong perluasan kawasan kumuh. Adanya bencana, baik bencana alam seperti misalnya banjir, gempa, gunung meletus, longsor maupun bencana akibat perang atau pertikaian antar suku juga menjadi penyebab jumlah rumah kumuh meningkat dengan cepat.

Penghasilan rendah, pendidikan yang sangat kurang, dan kelangkaan waktu yang tersedia oleh pekerjaan, menyebabkan masyarakat tidak dapat melepaskan diri dari lingkaran kemiskinan. Semakin miskin keadaan mereka, semakin besar kebutuhan untuk tinggal di pusat kota secara liar, namun memungkinkan untuk mendapatkan pekerjaan atau sumber penghasilan (Paulus Wirotomo, 1997 : 15).

Karena proses yang ditempuh masyarakat miskin untuk memperoleh perumahan seringkali berada di luar hukum, menurut Patrick Mc Auslan, ada lima konsekuensi yang berbahaya, antara lain (Paulus Wirotomo, 1997: 16)

- a. Orang terpaksa membangun rumah di tempat yang buruk lingkungannya atau berbahaya bagi kesehatannya. Permukiman miskin sering bermunculan di atas tanah landai yang mudah longsor, di atas rawa-rawa, dibantaran sungai, atau sepanjang kiri-kanan rel kereta api. Tanah yang demikian tidak mempunyai nilai komersial sehingga penghuniannya terhindar dari kemungkinan terkena operasi pembongkaran atau penggusuran.
- b. Karena status yang tidak legal dan tidak menentu, mereka praktis tidak terjangkau prasarana yang dibuat pemerintah, seperti air ledeng, pembuangan sampah, jalan aspal, sekolah, dan puskesmas.
- c. Kota itu sendiri berkembang secara serampangan, permukiman-permukiman liar bermunculan di bagian kota yang tidak diinginkan, sehingga seringkali ketersediaan pelayanan umum yang sangat dibutuhkan tersebut tidak memungkinkan.
- d. Karena para penghuni liar ini berada dalam keadaan tidak menentu dan tidak mengetahui apakah akan digusur atau tidak, maka mereka tidak berani memperbaiki perumahan mereka.

e. Karena statusnya sebagai permukiman liar, perkampungan miskin itu lebih banyak mendapat tekanan dari oknum-oknum petugas, yang melakukan pembongkaran dan penggusuran.

2.8 Permukiman Kumuh

Pada dasarnya permukiman kumuh terdiri dari beberapa aspek penting, yaitu lahan, rumah, perumahan, komunitas, sarana dan prasarana dasar, yang terjalin dalam suatu sistem sosial, ekonomi dan budaya baik dalam suatu ekosistem lingkungan permukiman kumuh itu sendiri atau ekosistem kota. Permukiman kumuh harus dipandang secara utuh dan intégral dalam dimensi yang lebih luas. Menurut Suparno (2006).

Parsudi dalam Adisasmita (2010: 118) menyatakan bahwa: Kumuh atau slum, adalah permukiman atau perumahan orang-orang miskin kota yang berpenduduk padat, terdapat lorong-lorong yang kotor dan merupakan bagian dari kota secara keseluruhan, juga biasa disebut dengan wilayah pencomberan (semrawut). (Jurnal Administrasi Publik “ Efektivitas Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Di Kecamatan Tamalate Kota Makassar, Arwiny Ramadhani).

Poin penting yang dapat dipahami dari beberapa definisi dan pengertian tentang permukiman kumuh menurut beberapa ahli dan UU adalah bahwa “kekumuhan” harus ditangani dengan serius dengan strategi dan model penanganan yang baik dan tepat. Keberadaan kawasan permukiman kumuh diperkotaan dapat menjadi masalah serius bagi

masyarakat maupun pemerintah, baik ditinjau dari aspek keruangan, estetika, lingkungan dan sosial. (Yudohusodo, 1995).

Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan 7 bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat (tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman).

Pasal 1 angka (24) RT/RW Kota Makassar Tahun 2005- 2015, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan kawasan 35 pengembangan permukiman atau tempat tinggal/hunian beserta permukiman adalah kawasan yang diarahkan dan diperuntukkan bagi prasarana dan sarana lingkungan yang testruktur dengan Koefisien Dasar Bangunan lebih besar dari 20%. Kawasan permukiman dengan Koefisien Dasar Bangunan Rendah adalah kawasan yang secara keseluruhan Koefisien Dasar Bangunannya maksimum 20%.

Beberapa faktor pendorong timbulnya permukiman kumuh di perkotaan adalah arus urbanisasi penduduk, kondisi sosial ekonomi masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat, karakteristik fisik alami. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP), secara eksplisit dicantumkan bahwa salah satu ruang lingkup penyelenggaraan PKP adalah pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Hal ini yang kemudian diterjemahkan dalam bentuk kebijakan, strategi dan

program oleh berbagai institusi pemerintah yang bertanggung jawab.
(Kotaku.pu.go.id)

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh, suatu kawasan permukiman dapat dikatakan kumuh terbagi ke dalam lima aspek, yaitu:

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh, suatu kawasan permukiman dapat dikatakan kumuh terbagi ke dalam lima aspek, yaitu:

1. Kondisi Lokasi

Kondisi lokasi ini menggambarkan kawasan kumuh berdasarkan status hukum dan kualitas lahan yang akan dijadikan kawasan permukiman yaitu didasarkan pada status legalitas tanah yang ditinjau berdasarkan kepada dua aspek yaitu kejelasan status penguasaan tanah seperti kepemilikan sendiri dengan bukti dokumen keterangan status tanah yang sah, dan kesesuaian peruntukan tanah dalam rencana tata ruang.

2. Kondisi Kependudukan

Suatu kawasan permukiman kumuh dapat dikatakan kumuh berdasarkan pada:

a. Tingkat kepadatan penduduk

Tingkat kepadatan penduduk dibagi ke dalam empat klasifikasi, yaitu:

- i. rendah yaitu kepadatan penduduk di bawah 150 jiwa/ha;
- ii. sedang yaitu kepadatan penduduk antara 151-200 jiwa/ha;
- iii. tinggi yaitu kepadatan penduduk antara 201-400 jiwa/ha;
- iv. sangat padat yaitu kepadatan penduduk di atas 400 jiwa/ha;

b. Tingkat pertumbuhan penduduk

Tingkat pertumbuhan penduduk dibedakan menjadi tiga klasifikasi, yaitu:

- i. laju pertumbuhan cepat, ketika pertumbuhan penduduk mencapai lebih dari 2% setiap tahun;
- ii. laju pertumbuhan sedang, ketika pertumbuhan penduduk antara 1-2% setiap tahunnya;
- iii. laju pertumbuhan lambat, ketika pertumbuhan penduduk kurang dari 1% setiap tahunnya.

3. Kondisi Bangunan

Kondisi bangunan ditinjau dari kondisi bangunan hunian masyarakat kawasan permukiman yang berdasarkan kepada:

a. Tingkat kualitas struktur bangunan

- b. Tingkat kepadatan bangunan
- c. Tingkat kesehatan dan kenyamanan bangunan
- d. Tingkat penggunaan luas lantai bangunan

4. Kondisi Sarana dan Prasarana

Kondisi sarana dan prasarana ditinjau berdasarkan tingkat kemampuan sarana dan prasarana dalam melayani masyarakat dan disesuaikan dengan standar pada kebutuhan kawasan. Beberapa aspek yang ditinjau adalah sebagai berikut:

- a. Tingkat pelayanan air bersih
- b. Kondisi sanitasi lingkungan
- c. Kondisi persampahan
- d. Kondisi saluran air hujan (drainase)
- e. Kondisi jalan
- f. Besarnya ruang terbuka hijau

5. Kondisi Sosial Ekonomi

Kondisi sosial ekonomi ini bertujuan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat pada kawasan permukiman kumuh yang didasarkan kepada:

- a. Tingkat kemiskinan
- b. Tingkat kepadatan
- c. Tingkat pendidikan
- d. Tingkat kerawanan keamanan

2.9 Kerangka Konseptual

