

**DISERTASI**

**EFEKTIFITAS KEBIJAKAN INSENTIF DAN DISINSENTIF  
DALAM PENATAAN PERUMAHAN KUMUH PESISIR KOTA  
MAKASSAR**

*THE EFFECTIVENESS OF INCENTIVE AND DISINSENTIVE  
POLICIES IN THE PLANNING OF THE COASTAL SLUMS OF  
MAKASSAR CITY*

**FATHUR RAHIM**



**PROGRAM STUDI S3 ILMU ARSITEKTUR  
FAKULTAS TEKNIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2020**

**DISERTASI**

**EFEKTIVITAS KEBIJAKAN INSENTIF DAN DISINSENTIF  
DALAM PENATAAN PERUMAHAN KUMUH PESISIR DI  
KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh:

**FATHUR RAHIM**

**Nomor Pokok: P1300315016**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi  
pada tanggal 05 November 2020  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,

Komisi Penasehat



**Prof. Dr. Ir. Ananto Yudono., M. Eng**  
Promotor

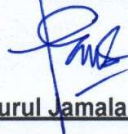


**Dr. Ir. Arifuddin Akil., MT**  
Co-Promotor



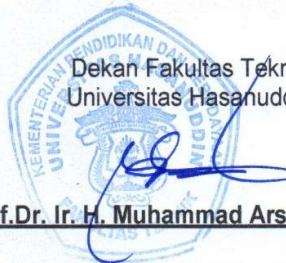
**Dr. Eng. Rosady Mulyadi, ST, MT**  
Co-Promotor

Ketua Program Studi S3  
Ilmu Arsitektur



**Dr. Ir. Nurul Jamala Bangsawan, MT**

Dekan Fakultas Teknik  
Universitas Hasanuddin



**Prof. Dr. Ir. H. Muhammad Arsyad Thaha, MT**

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Fathur Rahim  
No mahasiswa : P1300315016  
Program studi : S3 Ilmu Arsitektur

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 05 November 2020

Yang menyatakan



Fathur Rahim

## KATA PENGANTAR



Dengan memanjatkan Puji dan Syukur Kehadirat Allah SWT atas segala Rahmat dan Karunianya pada penulis, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan disertasi ini dengan baik, Dalam penyusunan disertasi ini penulis banyak menghadapi kendala, namun berkat bantuan dan dukungan berbagai pihak, Maka disertasi ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan terima kasih yang tulus kepada:

1. **Prof. Dr Ir. Ananto Yudono., M.Eng.** Selaku Promotor yang banyak memberikan saran-saran dan bimbingan dengan penuh kesabaran.
2. **Dr. Ir. Arifuddin Akil MT** dengan penuh kesabaran memberikan dorongan dan masukan yang sangat berarti bagi penulis
3. **Dr. Eng Rosady Mulyadi., ST.MT** dengan penuh kesabaran memberikan dorongan dan masukan yang sangat berarti bagi penulis
4. Seluruh dosen terkhusus bunda **Prof Dr. Ir Shirly Wunas DEA,** **Bapak Dr. Ir. Edward Syarif, ibu Ir. Ria Wikantari M. Arch, PhD,** **Ibu Dr. Ir. Hj. Mimi Arifin, M.Si** dan staf administrasi serta petugas perpustakaan pada program Pascasarjana Ilmu Arsitektur fakultas Teknik Universitas Hasanuddin, yang secara langsung atau tidak

langsung telah memberi bantuan kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis.

5. Teristimewa untuk Ayahanda tercinta (**Alm KH. Abdurrahman, K**), dan Mertua kami tercinta (**Alm. H. Andi Muhammad Kasim**) selama hidupnya selalu memberi inspirasi dan Almarhum adalah panutan kami dalam menjalankan hidup dan pendidikan kami
6. Ibuku tersayang **Hj. Sitti Nurjannah Rahman K**, dan Mertua kami Tersayang **Hj. Rusni Kasim**, yang Tercinta dalam setiap nafasnya setiap langkahnya selalu memberi doa yang sangat tulus, moril juga materiil, yang menginspirasi saya dalam menyelesaikan pendidikan kami, yang hanya kepada ibu kupersembahkan kelulusan kami, kepada bunda segala pengabdianku yang sangat jauh dari apa yang beliau berikan.
7. Istri tercinta **Andi Widyawaty FR. S. Sos, Msi** dan Anak-anak tersayang **Putra Muhammad Fikri Dzaky FR.**, **Putri Syakilah Zanjabila FR.** yang telah memberikan dorongan setulus hati dalam menyelesaikan studi program Pascasarjana, semoga ilmu yang penulis dapatkan bermanfaat bagi keluarga,
8. Saudarku-saudaraku tersayang H.Taufik Rahman SE., Msi, H.Andi Khadidjah, H.Zulkifli., ST, MM, HJ.Ida NurahmahSE MM, (alm) Eddy Muhtar,M. Ars, Nurmala Rahman, SH Msi, Nuzul Rahmat Rahman SH, Hj. Zarmila Zainuddin, Andi Muh.Khairul SE, Hj. Nurlaily Rahman SH, yang memberi inspirasi dan penuh

semangat memberi support kepada kami

9. Iparku tersayang H. Andi Agung Kasim, SE, dan Andi Tenri Pada S.Pt, (Alm Andi Amit ST,) Ir. A. Rasyid Ridha dan Ir Megawaty kasim, Mauli Rauf SH, Andi Sri Wiwik Kasim SP, yang memberi inspirasi dan penuh semangat memberi support kepada kami
10. Seluruh rekan-rekan sahabat-sahabat terbaikku Ibu Prof. Dr. Ir. Wasila Sahabuddin, Bapak Dr. Ashari, ST MT. Hilda MT, Hasmawaty ST, Azhar Abdurrachim, ST, yang selalu mendukung untuk melalui perjuangan bersama-sama, yang telah memberikan sumbangan pemikiran dan motivasi sehingga penulisan Disertasi dapat diselesaikan. Semoga Disertasi ini dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang Ilmu Arsitektur dan masyarakat secara menyeluruh. Amin yaa rabbal alamin.

## **ABSTRACT**

FATHUR RAHIM. The effectiveness of policy incentives and disincentives for the arrangement of slum housing in the coastal city of Makassar, with guidelines (AnantoYudono, ArifuddinAkil, RosadyMulyadi)

Along with the existence and development of coastal slum housing developments in Makassar City, and the ineffective efforts made in reducing the development of slum housing on the coast of Makassar City, effective and targeted efforts are still needed in implementing policies that can regulate the provision of incentives and disincentives for slum housing arrangement effective coastal city of Makassar. The purpose of this research is to determine the environment and houses that deserve incentives and disincentives for slum housing arrangement, evaluate the program and find the direction of policies, appropriate strategies in providing incentives and disincentives for structuring coastal slum housing. The analysis technique used is the expert system and weighting linear combination. The results showed that to determine the environment that deserves incentives it is influenced by the suitability of spatial layout, as well as aspects of infrastructure, socio-economic facilities and socio-cultural aspects. Meanwhile, determining which houses are eligible for incentives is influenced by the legality aspect of the house, the absence of arrears and unhealthy houses, houses prone to fires and floods and the lack of a place to do business at home. In order to increase the effectiveness of the implementation of incentive and disincentive policy programs, it is necessary to prioritize legal slum houses in minimizing slum houses. So that the implementation of coastal slum housing structuring activities using the operational standard of the precise and measurable implementation in order to obtain results that are targeted, effective and efficient and right on target

*Keywords: Housing, incentive and disincentive policies, urban coastal slums*

## **ABSTRAK**

FATHUR RAHIM. Efektivitas kebijakan insentif dan disinsentif penataan perumahan kumuh pesisir di kota makassar, dengan Pedoman (Ananto Yudono, Arifuddin Akil, Rosady Mulyadi)

Seiring dengan keberadaan dan berkembangnya pembangunan perumahan kumuh pesisir Kota Makassar , dan kurang efektifnya upaya yang dilakukan dalam mengurangi perkembangan perumahan kumuh di pesisir Kota Makassar, masih diperlukan upaya yang efektif dan tepat sasaran dalam menerapkan kebijakan yang dapat mengatur tentang pemberian insentif dan disinsentif penataan perumahan kumuh pesisir Kota Makassar yang efektif. Tujuan penelitian ini untuk menentukan lingkungan dan rumah yang layak mendapatkan insentif dan disinsentif penataan perumahan kumuh, mengevaluasi program serta menemukan arah kebijakan, strategi yang tepat dalam pemberian insentif dan disinsentif penataan perumahan kumuh pesisir. Teknik analisa yang digunakan yaitu *expert system* dan *Weighting linear combination*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa untuk menentukan lingkungan yang layak mendapatkan insentif di pengaruhi oleh kesesuaian tata ruang, serta aspek prasarana, fasilitas sosial ekonomi dan aspek sosial budaya. Sedangkan untuk menentukan rumah yang layak mendapatkan insentif dipengaruhi dari aspek legalitas rumah, tidak adanya tunggakan kewajiban serta rumah yang kurang sehat, rumah rawan kebakaran dan banjir serta kurangnya tempat berusaha di rumah. Dalam rangka meningkatkan efektifitas pelaksanaan program kebijakan insentif dan disinsentif maka perlu di prioritaskan bagi rumah kumuh legal dalam meminimalisir rumah kumuh. Sehingga pelaksanaan kegiatan penataan perumahan kumuh pesisir dengan menggunakan standar operasional pelaksanaan tepat dan terukur agar didapatkan hasil sesuai target, efektif dan efisien dan tepat sasaran.

*Kata kunci: Perumahan, kebijakan insentif dan disinsentif, kumuh pesisir kota*



## DAFTAR ISI

### DAFTAR ISI

### DAFTAR TABEL

### DAFTAR GAMBAR

<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A.	Latar Belakang.....	1
B.	Rumusan Masalah.....	6
C.	Tujuan penelitian.....	8
D.	Manfaat Penelitian.....	9
E.	Ruang Lingkup Penelitian.....	10
F.	Sistematika Pembahasan.....	11
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>14</b>
A.	Permukiman Kumuh Pesisir.....	14
B.	Insentif dan Disinsentif.....	24
C.	Teori Permukiman.....	40
D.	Dasar-dasar Perencanaan Perumahan Permukiman.....	43
E.	Strategi Penanganan Permukiman Kumuh.....	46
F.	Penelitian terkait.....	57
G.	Kebaharuan Penelitian.....	61
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN.....</b>	<b>63</b>
A.	Rancangan Penelitian.....	63
B.	Lokasi dan Waktu Penelitian.....	63
C.	Jenis dan Instrumen Pengumpul Data.....	64
1.	Data Primer.....	64
2.	Data Sekunder.....	65
D.	Analisis Data.....	66
1.	Expert system untuk Lingkungan.....	66
a.	Indikator.....	66

b. Aturan.....	72
c. Output.....	75
2. Expert system untuk rumah.....	75
a. Indikator.....	75
b. Aturan.....	77
c. Output.....	79
3. Indeks Kualitas lingkungan Perumahan dan unit-unit rumah.....	80
4. Indeks Efektifitas.....	81

**BAB IV    Gambaran Umum Objek Penelitian.....94**

A. Kecamatan Tallo.....	94
1. Keadaan Umum Wilayah.....	94
2. Penduduk.....	98
3. Lingkungan.....	100
4. Legalitas Kepemilikan Rumah (Kavling).....	102
5. Fasilitas Sosial Ekonomi.....	102
6. Kepadatan Bangunan.....	103
7. Aksesibilitas.....	104
8. Ketersediaan PDAM.....	106
9. Fungsi sanitasi.....	108
10. Persampahan.....	109
11. Mitigasi bencana.....	110
12. Fasilitas Umum.....	113
b. Pendidikan.....	114
c. Kesehatan.....	115
13. Fasilitas belanja.....	117
14. Fasilitas Bekerja.....	117
15. Fasilitas Ibadah.....	118
16. Tingkat Partisipasi.....	118
17. Tingkat Keekerabatan.....	119
18. Kondisi Rumah pada lokasi Penelitian.....	120

B. Program Yang pernah dilaksanakan pada lokasi penelitian.....	122
1. Slum Improvement Action Plan (Siap) Kota Makassar.....	122
2. Program Kota Tanpa kumuh (KOTAKU).....	128
3. NUSP.....	130
<b>Bab V HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>148</b>
A. Analisis Kelayakan Lingkungan.....	148
1. Contoh Analisis Kasus Kelurahan Tallo.....	148
2. Tingkat Kelayakan lingkungan.....	152
B. Analisis Kelayakan Rumah.....	155
1. Analisis Kasus Rumah di kawasan Kumuh Kelurahan Tallo.....	155
2. Tingkat Kelayakan Rumah.....	158
C. Indeks kualitas Lingkungan dan unit-unit rumah.....	161
D. Strategi Efektifitas kebijakan Insentive dan disinsentive.....	162
1. Analisis AHP.....	162
2. Pembobotan Sarana dan Prasarana.....	164
3. Pembobotan Aspek Fisik.....	165
4. Pembobotan Aspek non fisik.....	166
5. Pembobotan indeks Efektifitas.....	167
6. Contoh Analisis Indeks Efektifitas Kelurahan Tallo.....	167
7. Indeks Efektifitas.....	169
E. Strategi dan Arah Kebijakan Untuk Peningkatan Efektifitas.....	170
F. Temuan.....	175
<b>Bab VI Penutup.....</b>	<b>177</b>
A. KESIMPULAN.....	177
B. SARAN.....	178

## DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
Standart Minimal Komponen Fisik Prasarana Lingkungan Permukiman	45
Penelitian Terdahulu Yang Relevan.....	55
Indikator Efektifitas Insentive dan disinsentive dalam Penataan permukiman kumuh.....	65
Pengaturan kategori dari setiap indikator Kelayakan Lingkungan.....	70
Pengaturan kategori dari setiap indikator Kelayakan rumah.....	77
Letak dan Status Kelurahan di Kecamatan Tallo.....	96
Luas Wilayah Kumuh.....	98
Banyaknya Penduduk Menurut Kelurahan dan Jenis Kelamin Serta Seks Ratio di Kecamatan Tallo Tahun 2019-2020.....	99
Jumlah Penduduk, Rumah Tangga, Penduduk, dan Kepadatan Penduduk Menurut Kelurahan di Kecamatan Tallo Tahun 2019-2020...	100
Capaian Penanganan Permukiman Kumuh.....	130
Perhitungan Indeks Lingkungan.....	154
Indeks Kelayakan Lingkungan.....	155
Indeks Kelayakan Rumah menerima bantuan di Kelurahan Tallo (10 Sampel).....	159
Indeks Kelayakan Rumah menerima bantuan di Kelurahan Kaluku Bodoa (10 Sampel).....	159
Indeks Kelayakan Rumah menerima bantuan di Kelurahan Buloa (10 Sampel).....	160
Indeks Kualitas lingkungan dan Rumah.....	161
Indeks Efektifitas Pelaksanaan Program Insentive penataan kumuh dan Analisis Sensitivitas.....	169

## DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
Lokasi Penelitian.....	10
Pola Penanganan Permukiman Kumuh (Perencanaan Teknis Perencanaan Teknis/Kepala PMU Program Kotaku Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman, 2017).....	21
Pihak yang terlibat dalam penanganan permukiman kumuh (Perencanaan Teknis/Kepala PMU Program Kotaku Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman, 2017).....	22
Insentif dan Disinsentif berdasarkan PP No. 15 Tahun 2010.....	37
Gabungan Kelompok Penelitian.....	57
Kerangka Pikir Tema 1.....	58
Kerangka Pikir Tema 2.....	59
Kerangka Pikir Tema 3.....	60
Keterbaruan Penelitian.....	61
Kerangka Pikir Peneliti.....	62
Peta Lokasi Penelitian.....	64
Model expert system Penentuan Kelayakan lingkungan dalam menerima Insentive atau disinsentive.....	74
Model expert system Penentuan Kelayakan lingkungan dalam menerima Insentive atau disinsentive.....	80
Peta Admisnistrasi Kecamatan Tallo.....	95
Peta Wilayah Kelurahan Kaluku Bodoa, Kelurahan Buloa, dan kelurahan Tallo.....	97
Peta Wilayah Kecamatan Tallo.....	98
Peta ketidak sesuaian bangunan Kota Makassar.....	101
Peta Kelayakan Bangunan Kelurahan Kaluku Bodoa.....	103
Peta Kondisi Jaringan Jalan Kawasan Kaluku Bodoa.....	105

Kondisi Jalan Permukiman Kumuh di Kelurahan Tallo.....	106
Kondisi Pelayanan Air Bersih.....	107
Peta Kondisi Drainase Kawasan Prioritas Kelurahan Kaluku Bodoa.....	108
Kondisi Sanitasi di Kelurahan Tallo.....	109
Kondisi Persampahan di Kelurahan Tallo.....	110
Peta Daerah Rawan Kebakaran Kelurahan Buloa.....	111
Peta Titik Lokasi Banjir.....	112
Kondisi Kebakaran dan Penyerahan Bantuan.....	112
Penyediaan Sarana Kebakaran Di Kelurahan Buloa.....	113
Kondisi kekumuhan Kota Makassar.....	129
Spider Web Pengendalian ruang permukiman Kumuh.....	130
persentase ketidakteraturan bangunan sebesar.....	136
Pertimbangan Pembentukan Kawasan Permukiman.....	142
Pemberdayaan Masyarakat Setempat.....	145

## GLOSARIUM

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
CBD	: <i>Centre Bussiness District</i>
FLPP	: Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan
ISDR	: <i>International Strategy for Disaster Reduction</i>
KK	: Kepala Keluarga
KOTAKU	: Kota Tanpa Kumuh
MBR	: Masyarakat Berpenghasilan Rendah
MCK	: Mandi, Cuci, Kakus
NUSSP	: <i>Neighborhood Upgrading and Shelter Sector Project</i>
PAM/PDAM	: Perusahaan Air Minum/Perusahaan Daerah Air Minum
PBB	: Pajak Bumi dan Bangunan
PKE	: Paket Kebijakan Ekonomi
PLPBK	: Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas
PNPM	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
RDTR	: Rencana Deatil Tata Ruang
RPIJM	: Rencana Program Investasi Jangka Menengah
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPKPP	: Rencana Aksi Program Infrastruktur Kawasan
RT	: Rukun Tetangga

RTRW : Rencana Tata Ruang Wilayah  
RW : Rukun Warga  
SD : Sekolah Dasar  
SDM : Sumber Daya Manusia  
SIG : Sistem Informasi Geografis  
SMA : Sekolah Menengah Atas  
SMP : Sekolah Menengah Pertama  
SPPIP : Strategi dan Program Sektor Kawasan Permukiman  
Proritas



## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A) Latar Belakang**

Wilayah perkotaan merupakan suatu wadah dimana kegiatan atau konsentrasi penduduk sangat tinggi dan memiliki peran dominan dalam kehidupan masyarakat yang berkehidupan di dalamnya. Sebagai pusat konsentrasi penduduk dan berbagai aktivitasnya, maka suatu kota akan memiliki kecenderungan tumbuh dan berkembang sejalan dengan perkembangan penduduknya. Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perkembangan kota umumnya sama pada setiap wilayah perkotaan di negara yang sedang berkembang, antara lain penambahan jumlah penduduk baik secara alami maupun karena migrasi desa-kota, perkembangan atau perubahan kegiatan usaha dan kehidupan sosial penduduk. Hal tersebut telah berakibat pada semakin meningkatnya kebutuhan akan berbagai fasilitas dan sarana pelayanan seperti perumahan, pelayanan sosial, dan air bersih, hingga pada terjadinya pertumbuhan kota yang semrawut, padat dan membentuk beberapa titik-titik kekumuhan kota karena pertumbuhan perumahan yang tidak terencana. Salah satu tujuan pemerintah melaksanakan pembangunan adalah mengupayakan agar seluruh rakyat Indonesia menempati permukiman dengan rumah yang sehat lingkungan dan layak huni yang dalam pengertian lainnya jauh dari kesan kumuh. Arah kebijakan pembangunan perumahan dan permukiman yang telah dicanangkan adalah upaya penciptaan lingkungan yang bersih dan sehat, termasuk peningkatan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat

terhadap kebersihan dan kelestarian lingkungan. Untuk mencapai tujuan tersebut, tentu saja dibutuhkan peran aktif masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya untuk bersama-sama mengupayakan penurunan tingkat kekumuhan kota karena penanganan kawasan permukiman kumuh merupakan tantangan tersendiri bagi kota-kota di Indonesia termasuk Kota Makassar.

Hal ini sesuai dengan target nasional Permukiman Tanpa Kumuh dalam RPJMN. Kota Makassar merupakan Ibu kota Sulawesi Selatan dan merupakan kota terbesar di kawasan Timur Indonesia karena Makassar memiliki nilai strategis ditinjau dari letak geografisnya maupun perkembangannya. Kota Makassar terletak di wilayah pesisir dengan luas kurang lebih 17.695 Ha meliputi 15 wilayah kecamatan dan 143 kelurahan (Perda Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2015 tentang pembentukan, susunan organisasi dan tata kerja kelurahan dalam daerah Kota Makassar) Hasil peninjauan kembali peta penggunaan lahan Kota Makassar Tahun 2015 (Gambar 1.1) menunjukkan bahwa di antara 25 jenis penggunaan lahan yang ada di Kota Makassar, permukiman merupakan jenis penggunaan lahan dengan luasan dominan, yaitu mencapai 7.866,66 Ha atau 44,45% dari total luas penggunaan lahan kota (RTRW Kota Makassar 2015-2035). Di antara luasan permukiman tersebut, masih terdapat 103 kawasan kumuh, sesuai Surat Keputusan Walikota No.050.05/1341/Kep/IX/2014 dengan luas mencapai 740,10 Ha di Tahun 2014 atau 9,41% dari total luas kawasan permukiman di Kota Makassar. Permasalahan permukiman kumuh di Kota Makassar pada umumnya adalah berupa kondisi rumah tinggal yang tidak layak huni yang lebih disebabkan oleh ketidakmampuan dalam pengadaan rumah dan rendahnya kesempatan terhadap pengadaan tersebut.

Kekumuhan kawasan permukiman selain dipandang dari sisi kondisi konstruksi yang temporer juga dipandang dari sisi pola penggunaan lahan permukiman yang tidak tertata. Faktor pencetus lainnya adalah kurangnya kesadaran masyarakat dalam menjaga kesehatan dan kebersihan lingkungan permukiman, hal ini diindikasikan dengan terjadinya penumpukan sampah hingga berimbas pada menurunnya kualitas drainase permukiman. Salah satu faktor lain terjadinya penumpukan sampah adalah akses permukiman yang sempit yang mengakibatkan terjadinya kesulitan pengangkutan sampah. Hal ini telah berangsur-angsur dibenahi oleh pemerintah kota melalui berbagai program penanganan dan pencegahan kumuh Kota Makassar.

Dalam rangka pencapaian target nasional bebas kumuh (100-0-100), pemerintah Kota Makassar telah berupaya melaksanakan berbagai program seperti penanganan persampahan kota, peremajaan lorong, dan penyusunan kebijakan di antaranya Surat Keputusan Walikota tentang kawasan kumuh Kota Makassar Tahun 2014 dengan tiga kategori tingkat kumuh. Surat keputusan tersebut kemudian diverifikasi melalui pengadaan baseline data pada Tahun 2015 melalui program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) dan dijadikan acuan bagi perencanaan pencegahan dan peningkatan kualitas kawasan kumuh kota.

Guna mensukseskan program tersebut perlu adanya kontribusi besar dari beberapa stakeholder di antaranya adalah pemerintah daerah dan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, Program insentif dan disinsentif dipercaya sebagai salah satu cara dalam mensinergikan kontribusi pemerintah dan masyarakat dalam upaya pencegahan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh di Kota Makassar. Pada dasarnya program insentif adalah perangkat untuk mengatur dan mengendalikan pemanfaatan lingkungan agar sejalan dengan rencana tata ruang

yang bersifat akomodatif terhadap berbagai perubahan aktual yang terjadi di perkotaan. Sedangkan disinsentif adalah perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sepadan dengan rencana tata ruang.

Keberhasilan dari penerapan insentif dan disinsentif ini telah banyak dilakukan di beberapa kota di Indonesia seperti Kota Bima. Pada penelitian yang dilakukan oleh Wardenia dan Hirsan (2018) tentang pengendalian pemanfaatan ruang melalui instrumen insentif dan disinsentif pada kawasan pariwisata pesisir diperoleh gambaran pola penerapan kebijakan agar pemanfaatan pariwisata di lokasi tersebut dapat berjalan secara maksimal dengan memanfaatkan potensi lokasi dan daya dukung stakeholder. Dalam penelitian tersebut juga dinyatakan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang melalui instrumen insentif dan disinsentif sangat membantu dalam pengembangan kawasan pariwisata pesisir pantai karena adanya pemberian insentif yang dapat memacu keinginan investor dan masyarakat yang ingin melakukan kegiatan usaha yang bersangkutan dengan pariwisata. Penelitian ini merupakan salah satu penelitian yang menunjukkan keberhasilan penerapan insentif dan disinsentif dalam pengendalian pemanfaatan ruang kota.

Oleh karena itu, dengan segala problematika lingkungan yang terjadi di kawasan permukiman kumuh Kota Makassar program insentif dan disinsentif ini menjadi solusi yang tepat untuk mengatasi permasalahan tersebut, di antaranya adalah kawasan permukiman padat penduduk berkontribusi terhadap peningkatan kerentanan pembangunan yang hanya berlandaskan keinginan penghuni, yang berhubungan dengan kurang tepatnya pembangunan, kebijakan penggunaan lahan yang tidak efisien, serta peraturan terhadap tidak terkendalinya

pembangunan. Fenomena penyimpangan pembangunan kawasan permukiman banyak terjadi di kawasan permukiman kumuh area pesisir Kota Makassar. Sehingga pada penelitian ini berfokus pada Kecamatan Tallo yang meliputi Kelurahan Tallo, Kelurahan Kaluku Bodoa, dan Kelurahan Buloa. Dimana ketiga kelurahan tersebut tercatat sebagai kelurahan dengan tingkat kekumahan berat berdasarkan SK WaliKota Makassar No:050.05/1341/Kep/IX/2014 dan SK WaliKota Makassar No:826/653.2/Tahun 2018 (lihat lampiran 1 dan lampiran 2).

Dalam praktiknya, terdapat tantangan untuk mensinergikan kesesuaian pemanfaatan ruang di kawasan perumahan kumuh yang mayoritas merupakan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Hal ini disebabkan mahalanya harga tanah, kebutuhan dan pendapatan yang tidak seimbang, kurangnya sosialisasi kepada masyarakat, rendahnya bantuan pembangunan dan pemberdayaan fasilitas umum dan fasilitas sosial, dan lain sebagainya. Sehingga arahan penelitian ini adalah menitik beratkan pada aspek pembangunan dan pengendalian dan perencanaan perumahan permukiman kota, sehingga diperoleh suatu kebijakan penataan perumahan yang lebih responsif dan sesuai dengan tata bangunan dan peruntukan bangunan serta peruntukan lahannya.

## **B) Rumusan Masalah**

Kebijakan Insentif dan disinsentif perbaikan perumahan dan permukiman sampai saat ini belum dilakukan assesmen keberhasilan berupa perhitungan indeks kualitas kelayakan hunian lingkungan dan rumah. Selain daripada itu sering terjadi kesalahan target bantuan karena setelah selesai perbaikan lingkungan dan atau unit2 rumah terjadi pengalihan manfaat dan/atau alih kepemilikan.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya pada latar belakang penelitian, upaya pengendalian pembangunan di perkotaan dalam perspektif penataan ruang dan bangunan pada kawasan permukiman kumuh di daerah pesisir Kota Makassar dapat dilakukan melalui kegiatan perencanaan dan pelaksanaan tindakan-tindakan, berupa pengendalian pembangunan, mereduksi dampak yang terjadi akibat pembangunan dan pemberian insentif pada pembangunan yang tepat dan tidak menyimpang dari aturan, serta pemberian disinsentif pada pembangunan dan penataan perumahan yang tidak sesuai peruntukan, kegunaan, serta pemanfaatan bangunan dan pembangunan dan dapat dirumuskan bahwa “tidak efektifnya penerapan regulasi insentif dan disinsentif penataan perumahan kumuh di Kota Makassar terhadap implementasi penataan perumahan pada daerah pesisir yang mengakibatkan dampak negatif antara lain keamanan, kenyamanan, dan produktivitas lingkungan perkotaan, dari uraian rumusan masalah tersebut terdapat beberapa pertanyaan riset berupa :

1. Bagaimana menentukan lingkungan yang layak mendapatkan kebijakan insentif dan disinsentif dalam penataan lingkungan kawasan pesisir Kota Makassar ?
2. Bagaimana menentukan rumah yang layak mendapatkan kebijakan insentif dan disinsentif penataan rumah kumuh pesisir Kota Makassar ?
3. Bagaimana mengukur indeks Kualitas lingkungan Perumahan dan unit-unit rumah pesisir Kota Makassar ?

4. Bagaimana strategi kebijakan yang efektif dalam penataan perumahan kumuh pesisir Kota Makassar, agar program penataan perumahan kumuh pesisir tepat sasaran ?

### **C) Tujuan penelitian**

Tujuan utama yang ingin dicapai dalam penelitian ini secara konseptual adalah untuk mengembangkan suatu model penataan ruang kawasan perkotaan yang responsif.

Pencapaian tujuan utama diperoleh melalui rangkaian pembahasan secara rinci terhadap beberapa faktor yang berpengaruh kuat dan saling berkaitan erat dengan pengembangan model ruang kawasan. Secara spesifik tujuan relevan dengan tujuan utama penelitian ini yaitu:

1. Untuk menentukan lingkungan yang layak mendapatkan kebijakan insentif dan disinsentif dalam penataan lingkungan kawasan pesisir Kota Makassar
2. Untuk menentukan rumah yang layak mendapatkan kebijakan insentif dan disinsentif penataan rumah kumuh pesisir Kota Makassar
3. Untuk mengukur indeks Kualitas lingkungan Perumahan dan unit-unit rumah pesisir Kota Makassar
4. Untuk mendapatkan strategi kebijakan yang efektif dalam penataan perumahan kumuh pesisir Kota Makassar, agar program penataan perumahan kumuh pesisir tepat sasaran

#### **D) Manfaat Penelitian**

Penelitian ini secara umum memberikan kontribusi pada ilmu pengetahuan, Departemen Arsitektur, dan Perencanaan Wilayah kota pada Universitas Hasanuddin, secara khusus manfaat penelitian ini ::

1. Membantu pemerintah dalam penanggulangan permukiman kumuh utamanya yang berada di kawasan pesisir Kota Makassar maupun kawasan pusat kota secara umum;
2. Membantu pengendalian pemanfaatan ruang secara berkelanjutan dan berkesinambungan; serta
3. Upaya pelestarian lingkungan hidup dan peningkatan kualitas lingkungan hunian.
4. Menjadi dasar pertimbangan dalam menyusun dokumen kebijakan pembangunan kota, serta kebijakan penataan perumahan dan permukiman.

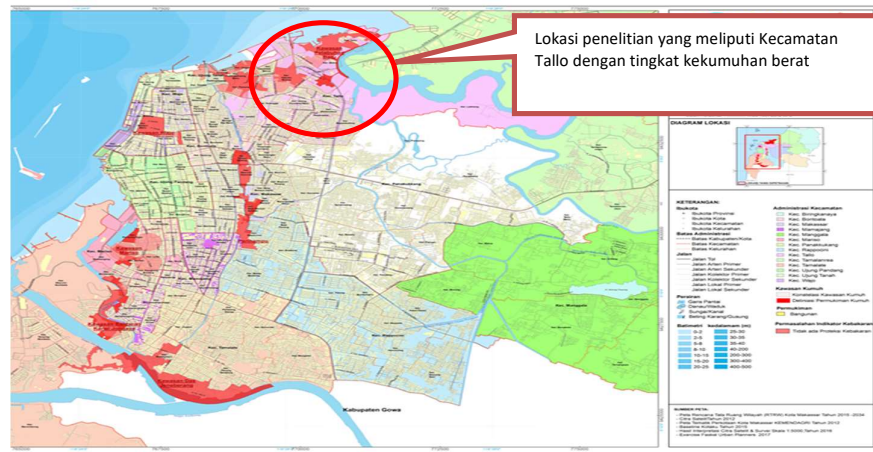
Selain itu, penelitian ini secara umum menghasilkan model pengembangan yang diharapkan nantinya akan menjadi model yang dapat diterapkan untuk penataan kembali perumahan kumuh kota yang sesuai karakteristik dan potensi lingkungannya.

#### **E) Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup dari penelitian ini adalah membangun model yang tervalidasi pada tahapan penerapan Insentif dan disinsentif yang efektif dalam penataan perumahan kumuh daerah pesisir Kota Makassar, Dalam pencapaian model



tersebut akan dilakukan kajian awal yaitu membangun model insentif dan disinsentif kawasan pesisir Kota Makassar.



Gambar 1. Lokasi Penelitian

Rencana luaran yang akan dicapai adalah inovasi tentang model insentif dan disinsentif untuk penataan perumahan kumuh di daerah pesisir perkotaan yang dapat diterapkan oleh pemerintah bersama masyarakat sesuai dengan karakteristik lokasinya.

Penelitian ini merupakan suatu cara untuk menentukan lingkungan dan rumah yang layak mendapatkan insentive atau disiinsentive serta mengukur tingkat efektifitas kebijakan insentive dan disinsentif dalam penataan perumahan kumuh. Efektifitas ini diukur berdasarkan tingkat ketepatan sasaran penerima program kebijakan. Adapun ketepatan sasaran tersebut diarahkan pada rumah yang memiliki legalitas. Adapun program kebijakan yang di berikan disusun berdasarkan beberapa indikator seperti aspek fisik dan non fisik. Penelitian ini tidak mengukur secara detail mengenai progam kebijakan tersebut hanya mendata jumlah rumah kumuh yang menerima program kebijakan baik itu rumah kumuh legal maupun rumah kumuh ilegal.

## **F) Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan disertasi ini memberikan gambaran ringkas mengenai bagian-bagian isi tulisan secara sistematis, yang meliputi pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, gambaran obyek penelitian, hasil dan pembahasan, serta kesimpulan dan saran. Berikut bagian-bagian dari isi tulisan, yang meliputi :

Bab 1 Pendahuluan; memuat latar belakang permasalahan tentang perkembangan perumahan kumuh kota terutama yang dihuni oleh masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), yang dengan berbagai keterbatasannya untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggalnya terpaksa hanya mampu membangun rumah dan perumahan kumuh, serta potensi pemerintah untuk menerapkan kebijakan insentif dan disinsentif yang belum efektif, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan.

Bab 2 Tinjauan Pustaka; memuat teori-teori tentang kebutuhan dasar manusia, tingkat partisipasi, insentif, disinsentif, pengendalian pembangunan, pesisir, permukiman, permukiman kumuh, hasil-hasil penelitian terkait penataan perumahan kumuh dan insentif dengan disinsentif, yang dibahas secara terpadu dan komprehensif bermuara ke hipotesis kebaruan-kebaruan berkenaan dengan model insentif dan disinsentif penataan perumahan kumuh, serta kerangka konseptual penelitian.

Bab 3 Metode Penelitian; memuat tentang lokasi dan waktu penelitian, instrumen pengumpulan data, definisi operasional, dan teknik analisis.

Bab 4 Gambaran Objek Penelitian; memuat tentang kondisi eksisting lingkungan dan bangunan, serta pola kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang bermukim di kawasan permukiman kumuh di Kota Makassar.

Bab 5 Hasil dan Pembahasan; pertama analisis tentang lingkungan yang layak mendapat insentive atau disinsentive program penataan perumahan kumuh, kedua analisis tentang rumah yang layak mendapat insentive atau disinsentive program penataan perumahan kumuh, ketiga Analisis tentang efektifitas pelaksanaan program penataan perumahan kumuh

Bab 6 Penutup; memuat kesimpulan berupa kebaruan hasil penelitian berupa: (1) Sistem penentuan prioritas lokasi penataan perumahan kumuh berdasarkan karakteristik dan kondisi lingkungan serta penghuninya; (2) Model insentif dan disinsentif yang efektif untuk penataan perumahan kumuh; (3) Validasi model insentif dan disinsentif penataan perumahan kumuh, dan kemungkinan implementasinya di Kota Makassar; (4) Penjelasan kelemahan penelitian. Selain itu bab ini memuat saran berupa arahan untuk melakukan kajian-kajian lebih-lanjut untuk mengisi kekurangan penelitian ini, serta bagi pemerintah yang akan menerapkan hasil penelitian ini agar menyusun kembali dalam pedoman penerapan kebijakan insentif dan disinsentif yang operasional untuk penataan perumahan kumuhnya.

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Permukiman Kumuh Pesisir**

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, 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.

Daerah kumuh diklaim muncul dengan pertanda bahwa semakin banyak populasi yang datang di kota, semakin buruk kualitas pemukiman yang ada di kota jika tidak dikelola dengan baik (Farizki and Anurogo 2017). Pendekatan spasial adalah salah satu pendekatan utama geografi, analisisnya menekankan keberadaan ruang yang berfungsi untuk mengakomodasi aktivitas manusia. Perkembangan dinamis dari wilayah kota membawa banyak dampak pada pola kehidupan masyarakat kota itu sendiri. Berkembangnya pusat kota yang merupakan pusat kegiatan ekonomi menjadi daya tarik bagi masyarakat yang dapat membawa pengaruh terhadap tingginya aliran tenaga kerja baik dari dalam kota itu sendiri maupun dari luar wilayah kota, sehingga menyebabkan tingginya arus urbanisasi. Urbanisasi telah menyebabkan ledakan populasi perkotaan dan salah satu implikasinya adalah terjadinya penggumpalan tenaga kerja di kota-kota besar di Indonesia. Dampak lain dari tingginya arus urbanisasi kota adalah masalah permukiman perkotaan

Chimankar (2016) permukiman kumuh telah mengalami berbagai kondisi perumahan di bawah standar, padat dan tidak sehat di satu sisi. Hasilnya jelas menunjukkan bahwa ada keragaman dan perbedaan yang signifikan dari indikator keberlanjutan, terutama karakteristik rumah tangga dan perumahan, kesehatan, air minum, sistem pembuangan limbah dan keamanan. Di sisi lain, mereka memiliki layanan kesehatan, sanitasi, air dan pembuangan limbah yang langka dan tidak mencukupi yang menghambat pembangunan berkelanjutan di daerah perkotaan. Meskipun mayoritas penduduk daerah kumuh memiliki akses listrik, mereka masih terancam oleh rasa tidak aman perempuan, penjualan narkoba, pengusuran dan bencana alam. Oleh karena itu, temuan ini menyarankan pendekatan holistik untuk mengatasi masalah keberlanjutan multi-segi yang

memengaruhi mata pencaharian penghuni kawasan kumuh dalam kerangka kebijakan pembangunan berbasis negara.

Pertumbuhan daerah kumuh diharapkan memiliki konsekuensi besar pada manusia dan lingkungan, yang terkait erat. Di satu sisi, kondisi yang ada di permukiman kumuh seperti hidup di bawah ancaman fisik dari bencana alam dan buatan manusia dan perumahan yang tidak tepat memiliki dampak langsung pada penghuninya (Napier, 2007 #1). Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya kapasitas penduduk daerah kumuh untuk pulih dari bencana, seperti banjir dan gempa bumi, dibandingkan dengan masyarakat yang lebih formal (Ajibade & McBean, 2014; Ebert, Kerle, & Stein, 2009). Di sisi lain, penduduk daerah kumuh sendiri dapat berdampak pada lingkungan mereka karena kurangnya layanan dasar, yang mengakibatkan tanah yang terkontaminasi dan udara dan saluran air yang tercemar. Hal ini menghasilkan siklus penurunan berkelanjutan untuk penghuni kawasan kumuh dan lingkungan (Ali & Sulaiman, 2006), dengan kemungkinan dampak meluas ke masyarakat di luar kawasan kumuh misalnya terjadinya bencana banjir. Pertumbuhan dan perluasan permukiman kumuh dapat mengancam pembangunan perkotaan yang berkelanjutan pada skala lokal, nasional dan regional (Patel, 2012).

Pertumbuhan dan perluasan daerah kumuh juga dapat berdampak pada ekonomi nasional dan regional, baik secara negatif maupun positif. Misalnya, aspek negatif permukiman kumuh berkaitan dengan fakta bahwa mereka sering dibebani dengan biaya transaksi yang tinggi, termasuk peningkatan pengeluaran transportasi karena infrastruktur yang tidak memadai, dan beban penyakit pada penduduk kota karena banyaknya orang yang tinggal di permukiman kumuh. Selain itu, hak properti dan hak sewa yang dapat mengurangi efisiensi lahan

perkotaan dan pasar perumahan, dan dapat menghambat investasi atau mengurangi partisipasi dalam pasar tenaga kerja perkotaan (Marx, Stoker, & Suri, 2013a). Ini berpotensi berdampak pada prospek ekonomi keseluruhan suatu negara atau suatu kawasan dalam ekonomi global, membuatnya kurang kompetitif di arena dunia (Gambo, Idowu, & Anyakora, 2012).

Realitas umum perkembangan kota di Indonesia saat ini adalah pertumbuhan fisik ruang perkotaan yang tidak ditunjang oleh daya dukung lingkungan, perangkat dan regulasi yang ketat, akibatnya kota tumbuh dan berkembang secara tidak terkontrol dan terkendali. Penataan ruang kota yang dilakukan secara baik, akan mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan serta mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang kota. Penataan ruang kota tersebut juga akan meningkatkan kemampuan atau mengurangi kerentanan wilayah terhadap berbagai risiko negatif yang mungkin terjadi akibat pembangunan, baik yang timbul secara alami maupun non-alami.

Jumlah penduduk global di perkotaan diperkirakan akan terus meningkat. 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.

Di lain pihak kota belum siap dengan rencana sistem perkotaan guna mengakomodasi perkembangan kegiatan perkotaan dalam sistem rencana tata

ruang kota dengan berbagai aspek dan implikasinya termasuk di dalamnya menerima, mengatur dan mendayagunakan pendatang. Akibatnya terjadi aktivitas yang sangat heterogen dan tidak dalam kesatuan sistem kegiatan perkotaan yang terencana, yang mengakibatkan terjadinya kantong-kantong kegiatan yang tidak saling menunjang, termasuk dengan munculnya permukiman yang berkembang di luar rencana sehingga terbentuklah permukiman-permukiman kumuh.

Terbatasnya dana yang dimiliki pemerintah untuk penataan dan pengelolaan kota dalam menghadapi masalah kependudukan tersebut di atas juga telah menyebabkan fasilitas perumahan dan permukiman menjadi terbatas dan mahal pembiayaannya. Di daerah perkotaan, warga yang paling tidak terpenuhi kebutuhan fasilitas perumahan dan permukimannya secara memadai adalah mereka yang tergolong berpenghasilan rendah dan atau dengan kata lain orang miskin. Abrams (1964) misalnya mengatakan bahwa pada waktu seseorang dihadapkan pada sebuah masalah mengenai pengeluaran yang harus dilakukan untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidupnya, makan, berpakaian, dan pengobatan untuk kesehatan, maka yang pertama dikorbankan adalah pengeluaran untuk rumah dan tempat tinggalnya.

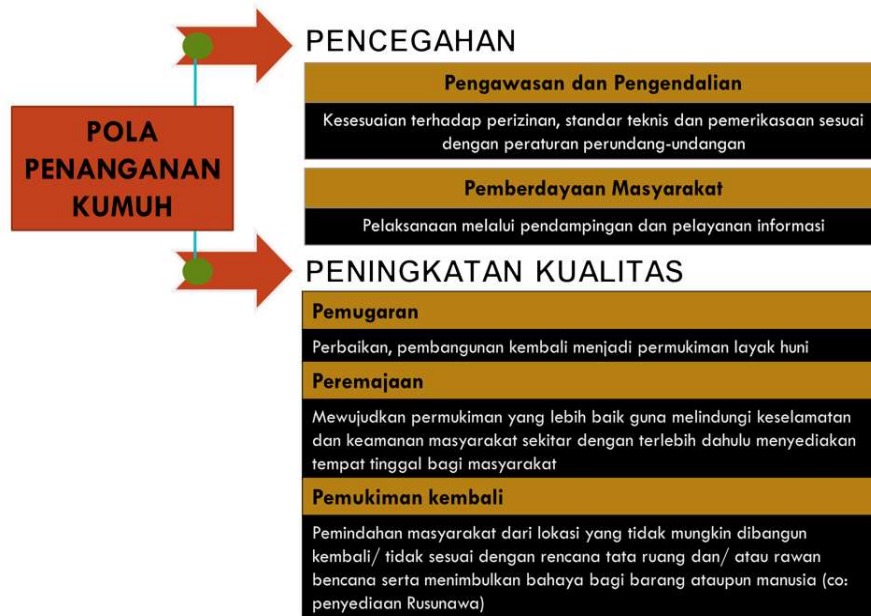
Masalahnya, bagi mereka masyarakat miskin yang berpenghasilan rendah, tidak dapat mengabaikan begitu saja kebutuhan akan rumah dan tempat tinggal karena masalah ini penting dalam dan bagi kehidupan mereka, tetapi di satu sisi mereka juga tidak mampu untuk mengeluarkan biaya prioritas bagi pengembangan dan pemeliharaan rumah dan lingkungan permukimannya agar layak untuk dihuni. Semakin kecil bagian dari penghasilan yang dapat disisihkan guna pembiayaan pemeliharaan rumah dan fasilitas permukiman, semakin kumuh pula kondisi permukimannya.



Jika pertumbuhan lingkungan permukiman kumuh ini dibiarkan, derajat kualitas hidup masyarakat miskin akan tetap rendah. Akan mudah menyebabkan kebakaran, memberi peluang tindakan kriminalitas, terganggunya norma tata susila, tidak teraturnya tata guna tanah dan sering menimbulkan banjir yang akhirnya menimbulkan degradasi lingkungan yang semakin parah. Penggusuran pada permukiman kampung kota yang kumuh oleh pihak-pihak terkait tidak sepenuhnya menyelesaikan masalah, selain cara ini tidak manusiawi, para pemukim kembali menyerobot tanah terbuka lainnya sehingga hilang satu akan tumbuh dua atau lebih permukiman kumuh yang baru lagi.

Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum berperan dalam menangani kawasan kumuh dengan melakukan penataan lingkungan maupun penyediaan rumah layak huni dan berkelanjutan. Ditjen Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum menyebutnya dengan Key Performance Indicators 100-0-100. Bahasa sederhana tersebut merupakan aktualisasi visi Cipta Karya untuk mewujudkan permukiman yang layak huni dan berkelanjutan pada lima tahun ke depan.

Gambar 2 Pola Penanganan Permukiman Kumuh (Perencanaan Teknis Perencanaan Teknis/Kepala PMU Program Kotaku Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman, 2017



Menjawab tantangan tersebut, pemerintah memberikan fasilitas pembangunan prasarana dan sarana dasar permukiman seperti air minum, sanitasi, jalan lingkungan revitalisasi kawasan, dan peningkatan kualitas permukiman serta penyediaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa). Pelaksanaan pembangunan prasarana dan sarana dasar permukiman tersebut juga dilaksanakan dengan model pemberdayaan yang melibatkan masyarakat sejak perencanaan sampai dengan operasi dan pemeliharaan infrastruktur, salah satu program yang diinisiasi oleh pemerintah untuk mewujudkan visi tersebut adalah Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK) dan pengembangan program kota tanpa kumuh.



Gambar 3 Pihak yang terlibat dalam penanganan permukiman kumuh (Perencanaan Teknis/Kepala PMU Program Kotaku Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman, 2017)

Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) merupakan upaya strategis Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman, Ditjen Cipta Karya, dalam rangka meningkatkan peran masyarakat dan memperkuat peran Pemerintah Daerah sebagai nahkoda dalam percepatan penanganan kawasan kumuh dan gerakan 100-0-100 di perkotaan tahun 2016-2020.

Selain itu, PLPBK pada dasarnya adalah kelanjutan dari transformasi sosial Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan sehingga beberapa prinsip dasar yang digunakan di PNPM Mandiri Perkotaan seperti demokrasi, partisipasi, transparansi, akuntabel dan desentralisasi, dan sebagainya juga menjadi prinsip dasar pada pelaksanaan PLPBK. Meskipun pembangunan manusia melalui pembangunan bidang sosial, ekonomi dan lingkungan masih tetap menjadi andalan utama dalam penanggulangan kemiskinan. Namun, secara khusus dalam program PLPBK pembangunan lingkungan diberikan penekanan khusus untuk mewujudkan perubahan perilaku masyarakat yang sejalan dengan menciptakan lingkungan hunian yang kondusif

terhadap berbagai aspek pembangunan manusia sehingga penanggulangan kemiskinan melalui pembangunan manusia seutuhnya (spiritual dan material) dengan segera terwujud.

Untuk mewujudkan perilaku masyarakat yang sejalan dengan menciptakan lingkungan hunian yang kondusif, dibutuhkan komunikasi yang efektif terhadap semua pelaku program. Guna menciptakan komunikasi yang efektif ini dibutuhkan konsep manajemen pengelolaan kawasan. Konsep ini adalah gagasan untuk memberikan pembelajaran dalam mengubah pemikiran, sikap dan perilaku masyarakat yang terorganisir dengan aturan-aturan atau kesepakatan yang dikelola secara bersama berdasarkan ilmu pengelolaan (manajemen).

Elemen Sosial Masyarakat sebagai Dasar Pembangunan Permukiman, sbb:

**Pertama**, Struktur. Adalah elemen dasar yang membentuk suatu keteraturan dari kehidupan sosial (social life). Struktur adalah setiap tindakan atau alat yang digunakan pihak yang berkuasa untuk mengatur, memerintah sampai mengeksploitasi. Struktur sosial adalah pola hubungan antara kelompok sosial, memiliki sifat mengatur, menghambat dan memberi kendala tetapi sekaligus memberi fasilitas pada tindakan manusia (aktor).

**Kedua**, Kultur. Sistem nilai, norma, sistem kepercayaan dan semua kebiasaan serta adat istiadat, yang telah mendarah daging (internalized) pada sistem kepribadian individu/masyarakat sehingga memiliki kekuatan membentuk dan menjadi pedoman pola perilaku dan sikap anggota masyarakat (dari dalam).

**Ketiga**, Proses Sosial. Adalah arena yang dapat menjadi sumber perubahan struktur maupun kultur. *Social order is a negotiated order*. Negosiasi yang dinamis

dan kreatif antar anggota masyarakat, mengembangkan kualitas dan kuantitas ruang dan kesempatan untuk berlangsungnya proses sosial yang dinamis.

## **B. Insentif dan Disinsentif**

### **1. Konsep Insentif dalam Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang**

Insentif pemanfaatan ruang merupakan perangkat yang digunakan untuk mewujudkan perencanaan kota sebagaimana tertuang dalam Rencana Tata Ruang. Oetomo (2007) menjelaskan insentif pemanfaatan ruang mengandung unsur pengaturan dan pengendalian (*development control*) yang bersifat akomodatif terhadap berbagai perubahan aktual yang terjadi di perkotaan. Dalam konteks hubungan *Principal - Agent*, Pemerintah (selaku *Principal*) dalam rangkap pengendalian pemanfaatan ruang oleh Pihak Swasta (sebagai *Agent*) dapat memberikan insentif pemanfaatan ruang. Insentif tersebut diberikan guna mempengaruhi perilaku ekonomi (*economical behavior*) Pihak swasta agar mau memanfaatkan ruang sesuai keinginan Pemerintah.

Oetomo (2007), insentif pemanfaatan ruang oleh Pemerintah kepada Pihak Swasta dapat diberikan pada bidang fisik ataupun non-fisik. Pada bidang fisik maupun non-fisik, insentif pemanfaatan ruang dapat berupa kemudahan perizinan, pemberian kompensasi, keringanan pajak, keringanan retribusi, pemberian imbalan, serta urun saham. Insentif diberikan guna mengakomodasi perubahan-perubahan *actual* yang terjadi selaras dengan dinamika perkotaan. Walaupun terhadap insentif, namun harus tetap memperhatikan bahwa pergeseran tatanan ruang yang terjadi seharusnya terjadi tidak menyebabkan dampak yang merugikan bagi pembangunan kota. Dalam pelaksanaannya, mekanisme insentif dan disinsentif tidak boleh mengurangi hak penduduk sebagai warga negara yang

meliputi pengaturan atas harkat dan martabat yang sama, hak memperoleh, dan mempertahankan ruang hidupnya. Pemberian insentif juga harus tetap memberikan partisipasi masyarakat di dalam pemanfaatan ruang pembangunan oleh masyarakat

Terkait insentif pemanfaatan ruang diatur pula dalam sistem perundang-undangan, apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, disebutkan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang dan dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta penanganan sanksi

Mekanisme insentif diberlakukan untuk mendorong perkembangan kawasan yang didorong pengembangannya serta dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh pemerintah daerah. (Undang-Undang 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 38 ayat (1). Menurut peraturan dimaksud, bentuk insentif dapat berupa keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham pembangunan serta pengadaan infrastruktur, kemudahan prosedur perizinan; dan/atau pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah. (Undang-Undang no 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pasal 38 ayat (2).

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 pasal 169 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang pemberian insentif dan disinsentif dalam penataan ruang diselenggarakan untuk meningkatkan upaya pengendalian

pemanfaatan ruang dalam rangka mewujudkan tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang, memfasilitasi kegiatan pemanfaatan ruang agar sejalan dengan rencana tata ruang, dan meningkatkan kemitraan semua pemangku kepentingan dalam rangka pemanfaatan ruang yang sejalan dengan rencana tata ruang. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Pasal 171 ayat 1, insentif dapat diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang pada kawasan yang didorong pengembangannya dan dapat berbentuk insentif fiskal maupun insentif non-fiskal. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Pasal 171 ayat 3, insentif dari Pemerintah dan/atau dari Pemerintah Daerah kepada masyarakat dapat berupa pemberian keringanan pajak, pemberian kompensasi, pengurangan retribusi imbalan, sewa ruang, saham penyediaan sarana dan prasarana serta kemudahan perizinan.

Dalam konteks hubungan *Principal-Agent* dan salah satu *alternative* cara mengatasi kegagalan pasar dalam menyediakan barang *public* adalah pemberian insentif dari Pemerintah kepada Pihak Swasta. Insentif kepada Pihak Swasta diberikan sebagai upaya untuk mempengaruhi perilaku Pihak Swasta agar mau melaksanakan suatu hal yang diminta oleh Pemerintah. Dengan demikian pengertian insentif pada penelitian ini memiliki arti yang lebih luas daripada sekedar arti dalam kamus yang menyatakan bahwa insentif merupakan tambahan penghasilan yang dapat berupa uang atau barang yang diberikan untuk meningkatkan semangat kerja.

Konsep insentif juga dilatarbelakangi adanya ketidakseimbangan informasi (*asymmetric information*) antara Pemerintah dan Pihak Swasta dalam hal perhitungan *cost*. Teori klasik mengasumsikan bahwa Pemerintah mengetahui

seluruh *cost* dari Pihak Swasta sehingga dapat menyusun regulasi yang mendorong Pihak Swasta untuk memenuhi prinsip '*revenue cover cost*'.(Blackmon, 1994)

Terkait dengan konsep insentif tidak terlepas dari kebutuhan dasar dari manusia. Hal ini dikemukakan oleh Maslow (1984) yang menurutnya terdapat 5 macam kebutuhan dasar yang senantiasa dialami seseorang individu. Teori Hierarki Kebutuhannya sendiri Maslow menyebutkannya sebagai sintesis atau perpaduan teori yang holistik dinamis. Disebut demikian karena Maslow mendasarkan teorinya dengan mengikuti tradisi fungsional James dan Dewey, yang dipadu dengan unsur-unsur kepercayaan Wertheimer, Goldstein, dan psikologi Gestalt, dan dengan dinamisme Freud, Fromm, Horney, Reich, Jung, dan Adler.

##### 5. Kebutuhan Fisiologis (*Physiological Needs*)

Kebutuhan fisiologis terdiri dari kebutuhan dasar, dan yang bersifat primer. Kadang-kadang mereka dinamakan kebutuhan-kebutuhan biologikal dalam lingkungan kerja modern dan termasuk di dalamnya keinginan untuk mendapatkan pembayaran (upah/gaji), libur, rencana-racana pensiun, periode-periode istirahat, lingkungan kerja yang menyenangkan, penerangan yang baik dan pada tempat-tempat kerja tertentu fasilitas AC. Kebutuhan fisiologis adalah kebutuhan yang paling kuat dan mendesak yang harus dipenuhi paling utama oleh manusia dalam menjalankan kehidupan kesehariannya. Ini berarti bahwa pada diri manusia yang sangat merasa kekurangan segala-galanya dalam kehidupannya, besar sekali kemungkinan bahwa motivasi yang paling besar ialah kebutuhan fisiologis dan bukan yang lain-lainnya. Dengan kata lain, seorang individu yang melarat kehidupannya, mungkin sekali akan selalu termotivasi oleh kebutuhan-kebutuhan ini.



## 6. Kebutuhan Akan Rasa Aman (*Safety Needs*)

Setelah kebutuhan fisiologis terpenuhi, maka akan muncul kebutuhan akan keamanan, atau kebutuhan akan kepastian. Orang yang merasa tidak aman memiliki kebutuhan akan keteraturan dan stabilitas serta akan berusaha keras menghindari hal-hal yang bersifat asing dan tidak diharapkan. Kebutuhan akan keamanan merefleksikan keinginan untuk mengamankan imbalan-imbalan yang telah dicapai dan untuk melindungi diri sendiri terhadap bahaya, cedera, ancaman, kecelakaan, kerugian atau kehilangan. Pada organisasi-organisasi kebutuhan-kebutuhan demikian terlihat pada keinginan pekerjaan akan kepastian pekerjaan, sistem-sistem senioritas, serikat pekerja, kondisi kerja aman, imbalan-imbalan tambahan, asuransi, dan kemungkinan pensiun, tabungan, dan uang tunggu apabila terjadi hal-hal tertentu.

## 7. Kebutuhan Untuk Diterima (*Social Needs*)

Setelah kebutuhan fisiologikal dan keamanan selesai dipenuhi, maka perhatian sang individu beralih pada keinginan untuk mendapatkan kawan, cinta dan perasaan diterima. Sebagai makhluk sosial, manusia senang apabila mereka disenangi, dan berusaha memenuhi kebutuhan sosial pada waktu mereka bekerja, dengan jalan membantu kelompok-kelompok formal maupun informal, dan mereka bekerja sama dengan rekan-rekan sekerja mereka, dan mereka turut terlibat dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh perusahaan dimana mereka bekerja.

## 8. Kebutuhan Untuk Dihargai (*Self Esteem Needs*)

Pada tingkatan keempat hierarki Maslow, terlihat kebutuhan individu akan penghargaan, atau juga dinamakan orang kebutuhan "ego". Kebutuhan ini

berhubungan dengan hasrat yang untuk memiliki citra positif dan menerima perhatian, pengakuan, dan apresiasi dari orang lain. Dalam organisasi kebutuhan untuk dihargai menunjukkan motivasi untuk diakui, tanggung jawab yang besar, status yang tinggi, dan pengakuan atas kontribusi pada organisasi.

#### 9. Kebutuhan Aktualisasi-Diri (*Self Actualization Needs*)

Kebutuhan ini adalah kebutuhan untuk mengalami pemenuhan diri, yang merupakan kategori kebutuhan tertinggi. Kebutuhan ini diantaranya adalah kebutuhan untuk mengembangkan potensi yang ada pada diri sendiri secara menyeluruh, meningkatkan kemampuan diri, dan menjadi orang yang lebih baik. Kebutuhan aktualisasi diri oleh organisasi dapat dipenuhi dengan memberikan kesempatan orang-orang untuk tumbuh, mengembangkan kreativitas, dan mendapatSetelah kebutuhan fisiologikal dan keamanan selesai dipenuhi, maka perhatian sang individu beralih pada keinginan untuk mendapatkan kawan, cinta dan perasaan diterima. Sebagai makhluk sosial, manusia senang apabila mereka disenangi, dan berusaha memenuhi kebutuhan sosial pada waktu mereka bekerja, dengan jalan membantu kelompok-kelompok formal maupun informal, dan mereka bekerja sama dengan rekan-rekan sekerja mereka, dan mereka turut terlibat dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh perusahaan dimana mereka bekerja.

atkan pelatihan untuk mendapatkan tugas yang menantang serta melakukan pencapaian.

Berdasarkan teori tersebut, pada dasarnya rumah atau perumahan merupakan hal dasar yang haru dipenuhi untuk melangsungkan kehidupan dan penghidupan Setelah kebutuhan fisiologikal dan keamanan selesai dipenuhi, maka perhatian sang individu beralih pada keinginan untuk mendapatkan kawan, cinta dan

perasaan diterima. Sebagai makhluk sosial, manusia senang apabila mereka disenangi, dan berusaha memenuhi kebutuhan sosial pada waktu mereka bekerja, dengan jalan membantu kelompok-kelompok formal maupun informal, dan mereka bekerja sama dengan rekan-rekan sekerja mereka, dan mereka turut terlibat dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh perusahaan dimana mereka bekerja.

Setelah kebutuhan fisiologikal dan keamanan selesai dipenuhi, maka perhatian sang individu beralih pada keinginan untuk mendapatkan kawan, cinta dan perasaan diterima. Sebagai makhluk sosial, manusia senang apabila mereka disenangi, dan berusaha memenuhi kebutuhan sosial pada waktu mereka bekerja, dengan jalan membantu kelompok-kelompok formal maupun informal, dan mereka bekerja sama dengan rekan-rekan sekerja mereka, dan mereka turut terlibat dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh perusahaan dimana mereka bekerja. Terkait dengan kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah pemerintah berkewajiban memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melalui kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud dapat berupa:

1. Subsidi perolehan rumah;
2. Stimulan rumah swadaya;
3. Insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan di bidang perpajakan;
4. Perizinan;

5. Asuransi dan penjaminan;
6. Penyediaan tanah;
7. Sertifikasi tanah; dan/atau;
8. Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum

Keberhasilan warga masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya sangat bergantung pada kemampuan mereka mengakses berbagai sumberdaya pembangunan perumahan meliputi teknologi, informasi, lahan, perizinan, serta pembiayaan. Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) memiliki akses yang sangat terbatas terhadap sumberdaya kunci pembangunan perumahan. Aksesibilitas yang rendah ini sangat menyulitkan MBR dalam memenuhi kebutuhan mereka akan perumahan yang layak. Oleh karena itu, untuk membantu MBR memenuhi kebutuhan perumahannya, pemerintah perlu membuat beberapa kebijakan pembangunan perumahan yang berpihak pada kelompok MBR.

Dalam Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, pemerintah memiliki program pro-rakyat khususnya pemenuhan kebutuhan papan yaitu dengan mencanangkan program pembangunan sejuta rumah. Guna mewujudkan Program Nasional Pembangunan 1 (Satu) Juta Rumah sebagai wujud dari butir kedua yang tertuang dalam amanah Nawacita, pemerintah menetapkan Paket Kebijakan Ekonomi (PKE) XIII tentang Perumahan untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Hal tersebut dapat pula menjadi landasan pertimbangan perumusan faktor insentif sebagai tolak ukur keberhasilan dalam penanganan kebutuhan perumahan bagian MBR dan penataan kembali perumahan kumuh di perkotaan.

Adapun strategi kebijakan yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan penataan perumahan kumuh di perkotaan, antara lain :

**Pertama,** Pemerintah memberikan insentif kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota meliputi: (a) bantuan program pembangunan perumahan ; (b) pemberian penghargaan di bidang perumahan.

**Kedua,** insentif diberikan kepada pemerintah daerah provinsi yang memenuhi persyaratan: (a) mempunyai peraturan mengenai pembangunan perumahan dengan hunian berimbang dan telah melaksanakannya secara konsisten; atau (b) memberikan insentif kepada badan hukum yang melaksanakan pembangunan perumahan dengan hunian berimbang.

**Ketiga,** Pemerintah memberikan insentif kepada pemerintah kabupaten/kota meliputi: (a) bantuan program pembangunan perumahan; (b) bantuan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan/atau (c) pemberian penghargaan di bidang perumahan. Insentif diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota yang memenuhi persyaratan mempunyai peraturan mengenai pembangunan perumahan dengan hunian berimbang dan telah melaksanakannya secara konsisten; atau memberikan insentif kepada badan hukum yang telah melaksanakan pembangunan perumahan dengan hunian berimbang.

**Keempat,** Pemerintah memberikan insentif kepada badan hukum yang meliputi antara lain: (a) keringanan pajak untuk rumah sederhana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (b) bantuan prasarana, sarana, dan utilitas umum; (c) bantuan kredit konstruksi melalui program

Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP); dan/atau (d) pemberian penghargaan di bidang perumahan.

**Kelima**, Pemerintah daerah kabupaten/kota memberikan insentif kepada badan hukum yang meliputi (Riwu, 1991): (a) bantuan program pembangunan perumahan dengan hunian berimbang; (b) fasilitasi kemudahan perolehan tanah untuk pembangunan dan pengembangan program hunian berimbang; (c) dukungan aksesibilitas ke lokasi; (d) kemudahan perizinan; (e) keringanan biaya retribusi; (f) bantuan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan/atau (g) penghargaan di bidang pembangunan perumahan dengan hunian berimbang.

Adapun bentuk Insentif dapat berupa bantuan bentuk uang, partisipasi, dan suasana lingkungan yang baik.

Insentif dalam bentuk uang, Pada umumnya, bantuan ini lebih sering diberikan dan bagi sebagian masyarakat lebih memilih menerima insentif dalam bentuk uang. Hal ini berkaitan dengan realisasi kualitas kehidupan yang lebih baik dari sisi keuangan.

Insentif dalam bentuk partisipasi, Kesempatan untuk berpartisipasi dan berkomunikasi dengan pemerintah atau pimpinan daerah agar bisa memberikan dorongan kepada masyarakat. Dengan kesempatan seperti ini, maka keberadaan masyarakat seperti MBR tetap merasa diperhatikan dan diperhitungkan sebagai warga negara yang memiliki hak yang sama. Bentuk partisipasi sudah banyak dilakukan utamanya oleh lembaga-lembaga masyarakat maupun kelompok pemberdayaan masyarakat.

Insentif berbentuk lingkungan yang baik, Lingkungan yang baik merupakan salah satu impian dari setiap individu. Alasannya, dengan lingkungan yang baik, maka hal ini akan mendukung kenyamanan hidup dan peningkatan kualitas hidup.

## 9. Konsep Disinsentif dalam Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang

Disinsentif merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sepham dengan rencana tata ruang berupa;

pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang dan atau pembatasan penyediaan infrastruktur pengenaan kompensasi, dan penalty.

Kerentanan yang dimiliki akan menjadi ancaman dalam upaya kesiapsiagaan laju pembangunan dan penataan lahan. Menurut Kofi (2004), ancaman merupakan suatu kondisi, gejala atau aktivitas manusia yang berpotensi menimbulkan korban jiwa, kerugian material, kerusakan tatanan sosial dan lingkungan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka kerentanan terhadap bencana, dikelompokkan pada empat bagian, yaitu:

- a. Kerentanan Fisik, berkenaan dengan kelemahan atau kekurangan wilayah/lokasi dan lingkungan terbangun, seperti bangunan, infrastruktur lingkungan dan konstruksi lainnya.
- b. Kerentanan Sosial, berkenaan dengan kehidupan individu, komunitas, dan masyarakat pada umumnya, termasuk aspek yang berkaitan dengan jaminan keamanan, jaminan hak asasi, sistem pemerintahan, persamaan sosial, nilai sosial, ideologi, dan kelompok usia.
- c. Kerentanan Ekonomi, sangat bergantung pada kondisi ekonomi masyarakat, komunitas serta tingkatan di atasnya. Jumlah kaum miskin, komposisi jumlah perempuan yang tidak berimbang dan usia lanjut, juga meningkatkan kerentanan ekonomi. Kelompok ini dianggap sebagai kelompok paling rentan apabila terjadi bencana. Secara umum, ekonomi yang lemah akan meningkatkan tingkat kerentanan ekonomi.

- d. Kerentanan Ekologi Lingkungan, termasuk di dalamnya peningkatan penurunan sumberdaya alam serta status degradasi sumberdaya lingkungan, termasuk gangguan keanekaragaman hayati, mutu tanah atau air bersih.