

DISERTASI

**MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMANFAATAN
RUANG KAWASAN PERUMAHAN DAN KAWASAN
PERMUKIMAN DI KOTA MAKASSAR**

**(IMPLEMENTATION OF POLICY UTILIZATION OF
HOUSING AND SETTLEMENT AREAS IN
MAKASSAR CITY)**

Oleh :

**A.M AZHAR ALJURIDA
E013171008**



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMANFAATAN RUANG PERUMAHAN
DAN KAWASAN PERMUKIMAN DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh :

A.M Azhar Aljurida

EO13171008

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka penyelesaian
Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 8 Maret 2022

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Promotor



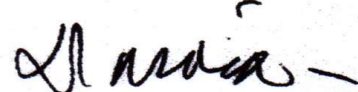
Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, M.S
NIP. 196101081987021001

Co. Promotor,



Dr. Hj. Syahribulan, M.Si
NIP. 196009141987022001

Co. Promotor,



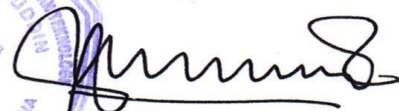
Dr. Muhammad Rusdi, M.Si
NIP. 19703011999031001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,



Prof. Dr. H. Akmal Ibrahim, M.Si
NIP. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial &
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. H. Armin, M.Si
NIP. 196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : A.M Azhar Aljurida

NIM : EO13171008

Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan 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.

Makassar, Maret 2022
Yang membuat pernyataan



A.M Azhar Aljurida
NIM.EO13171008

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini dengan judul “**Model Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Ruang Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Makassar**” sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Segala puji sembah dan sujud hanya kepada Allah SWT, yang selama ini selalu menyertai dan memberi kekuatan kepada penulis hingga saat ini, selalu membukakan jalan dalam setiap keluh kesah yang tengah dihadapi.

Penulis menyadari dalam penyusunan disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan dan terdapat banyak kekurangan, semua itu tidak terlepas dari keterbatasan ilmu dan kemampuan yang dimiliki, olehnya itu dengan senang hati penulis terbuka untuk menerima saran dan kritik demi perbaikan karya ini.

Penyelesaian studi dan disertasi ini merupakan sebuah proses yang panjang, penuh dinamika, hambatan dan tantangan, namun berkat pertolongan Allah SWT, dan bantuan dari banyak pihak baik materil maupun non materil sehingga kami dapat menyelesaikan studi hingga akhir, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA** selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. **Prof. Dr. Armin. M.Si.**, selaku Dekan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

3. **Prof. Dr. Akmal Ibrahim. M.Si** selaku Ketua Program Studi S3 Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar
4. **Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, MS.** selaku Promotor yang telah mengarahkan dan menuntun dengan ikhlas dalam penulisan disertasi ini.
5. **Dr. Syahribulan. M.Si**, selaku Co-Promotor I, yang telah meluangkan waktu dan pikiran dalam membimbing penulis.
6. **Dr. Muhammad Rusdi M.Si.**, selaku Co-Promotor II, yang telah banyak mencurahkan gagasan, dan pikiran secara ikhlas menuntun penulis.
7. **Prof. Dr. Hamsinah, M.Si, Dr. H. Nurdin Nara. M.Si** dan **Dr. Badu Achmad M.Si** selaku tim penguji internal dan **Prof. Dr. Haedar Akib. M.Si** selaku penilai eksternal. yang telah banyak memberikan saran dalam penyempurnaan penulisan Disertasi ini.
8. Bapak/Ibu Dosen pada Program Doktor Ilmu Administrasi Publik serta seluruh Staf akademik yang telah memberikan pelayanan secara tulus ikhlas dan memuaskan kepada kami selama masa studi.
9. Tidak lupa juga terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh keluarga tercinta, Ayahanda **Drs Muh Justar** dan Ibunda **Jawariah. S.Pd**, Istri tercinta **Titin Agustina S.ST. M.Kes** dan Ananda **A.Gusti Eza Aljurida**, kedua kakak tercinta, **Milda** dan **Andi Jusriadi Justar, ST.MM**, Ayah mertua **Mustaking, S.Pd** dan Ibu Mertua **Hj, Nurhayati S.Pd**, juga kepada kakak dan adik ipar yang selalu menjadi penyemangat, **Iskandar. S.Pd**,

Asnita Sari. SE, Rosdiana.S.ST. M.Biomed dan Armayanti.S.KM, dan seluruh keluarga yang tidak sempat kami sebutkan satu persatu.

10. Teman-teman seperjuangan angkatan 2017 Program Doktor Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Semoga disertasi ini menjadi sumbangan pemikiran bagi upaya pengembangan dan perluasan fokus kajian Ilmu Administrasi Publik baik dalam tataran konseptual maupun praktis. Demikian, semoga disertasi ini dapat memberi manfaat dan bernilai ibadah di sisi Allah Subhanahu Wata'ala. Wassalamualaikum. Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Maret 2022

A.M Azhar Aljurida

ABSTRAK

A.M Azhar Aljurida, Model Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Ruang Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Makassar (di bimbing oleh Sulaiman Asang, Syahribulan, Muhammad Rusdi).

Penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis dan mendeskripsikan implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar dari aspek konten kebijakan (*content of policy*), (2) menganalisis dan mendeskripsikan implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar pada aspek konteks implementasi (*context of implementation*), (3) mendeskripsikan dan menemukan model implementasi kebijakan yang relevan dengan implementasi pemanfaatan ruang perumahan dan permukiman di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan pendekatan studi kasus. Pengumpulan data melalui wawancara, observasi, telaah dokumen dan analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data, verifikasi dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa sasaran utama dari implementasi kebijakan adalah : *pertama* terpenuhinya kebutuhan hunian yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui sejumlah program diantaranya skema rumah susun sederhana sewa (RUSUNAWA) skema fasilitas kredit pembiayaan perumahan (KPR), dan skema fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan (FLPP) serta Perumahan bersubsidi, *kedua* perbaikan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh melalui skema program penataan kawasan melalui kota tanpa kumuh (KOTAKU, serta skema kemitraan pemerintah dan masyarakat dikawasan kumuh, *ketiga*, ketersediaan prasarana, sarana dan utilitas umum pada kawasan permukiman melalui standarisasi, pengawasan dan pemeliharaan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Makassar kepada developer penyedia perumahan.

Proses implementasi belum berhasil memenuhi kebutuhan kelompok sasaran disebabkan terbatasnya kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh implementor, tidak adanya ruang bagi implementor melakukan perubahan dan penyesuaian terhadap situasi lingkungan dimana kebijakan diterapkan menjadi penyebab gagalnya program diimplementasikan, rendahnya sumberdaya yang dimiliki oleh implementor tidak sebanding dengan kuatnya arus kepentingan bisnis dalam masalah perumahan dan kawasan permukiman juga menjadi penyebab gagalnya manfaat kebijakan didistribusikan secara adil dan merata, rendahnya komitmen implementor serta koordinasi yang terfragmentasi pada pengambilan keputusan semakin mempersempit ruang gerak yang dimiliki oleh implementor.

Model yang direkomendasikan agar kinerja implementasi menjadi lebih optimal yaitu memberi diskresi kepada pengambil keputusan (*policy maker*) di tingkat lokal untuk mencari kebijakan alternative dan melakukan utilisasi kebijakan agar manfaat bisa didapatkan meskipun dalam bentuk yang tidak sama persis dalam muatan dokumen kebijakan, selanjutnya memberi diskresi kepada implementor tingkat bawah untuk mengadaptasi kebijakan yang akan dijalankan sesuai dengan kondisi lingkungan kebijakan tapi dilaksanakan secara bertanggung jawab dan berorientasi pada hasil yang diharapkan, pemberian diskresi kepada implementor tingkat bawah berperan sebagai jembatan untuk mencapai lebih banyak kebermanfaatannya yang dihasilkan oleh kebijakan.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Perumahan dan Kawasan Permukiman

ABSTRACT

A.M Azhar Aljurida, Implementation Model Of Housing Space Utilization Policy And Settlement Area In Makassar City (supervised by Sulaiman Asang, Syahribulan, Muhammad Rusdi).

This study aims to describe and analyze the implementation of policies on the use of housing space and residential areas in the city of Makassar in the aspect of policy content (content of policy) and context of implementation (context of implementation), as well as to describe and find models that implement policies that are relevant to the study of implementation of utilization. housing and settlement space in Makassar City.

This study uses qualitative research methods, with a research focus on implementation studies of housing provision for low-income communities, improving the quality of housing and slum areas, as well as standardizing infrastructure and public utilities for residential areas. Data collection techniques through interviews, observation and document review and data analysis using the interactive model of Miles and Huberman.

The results of this study indicate that policy implementation has not succeeded in accommodating a number of target group interests and has not been able to distribute a number of benefits from the policy fairly and equitably to all target groups. clearly detailed through the Pokja PKP as a coordination forum and the Department of Housing and Settlement Areas as the leading sector implementing the program, the availability of resources has not been able to provide strong support for implementation, in terms of power, interests and strategies of actors, The Makassar City Government uses a handling approach towards alleviation by prioritizing areas with a higher severity level, the characteristics of the government and institutions show that policy implementers have a strong commitment to the success of the policy program, and implementers have shown a good level of compliance and have felt that their presence has a positive impact. by the target group.

The model recommended in this study is the utility model of implementation by using discretionary channels of policy makers and implementers at the local level to maximize the benefits of the policy.

Keywords: Policy Implementation, Housing and Settlement Areas,

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Surat Pernyataan Keaslian.....	iii
Kata Pengantar	iv
Abstrak	vi
Abstract	vii
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel	xii
Daftar Gambar	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	18
D. Kegunaan Penelitian	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	20
A. Konsep Kebijakan Publik.....	20
1. Definisi Kebijakan Publik	28
2. Tingkatan dan Proses Kebijakan Publik	33
B. Implementasi Kebijakan Publik	39
1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik	39
2. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik	52
3. Model Implementasi Kebijakan Publik	56
C. Kebijakan Tata Ruang.....	74
1. Azas Normatif penyelenggaraan penataan ruang	76
2. Hakikat Ruang dan Pemanfaatan ruang.....	81

3. Dimensi Wilayah dalam RTRW.....	87
D. Kebijakan Perumahan dan Permukiman di Indonesia	95
1. Defenisi Perumahan dan Permukiman	98
2. Tujuan Penataan Perumahan dan Permukiman	101
3. Permasalahan Kebijakan Perumahan dan Permukiman	104
4. Hak Azasi di Bidang perumahan dan permukiman	108
E. Penelitian Terdahulu	110
F. Kerangka Pikir	114
BAB III METODE PENELITIAN	117
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	117
B. Lokasi Penelitian	118
C. Fokus Penelitian.....	119
D. Informan Penelitian	123
E. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data	125
F. Teknik Analisis Data	127
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	131
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	131
1. Profil Kota Makassar	131
2. Profil Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman.....	158
3. Deskripsi Program dan Realisasi Urusan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Makassar	169
B. Hasil Penelitian.....	179
1. Isi Kebijakan (<i>Content of Policy</i>) dalam Implementasi Kebijakan Pemanfaatan ruang Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Makassar	180
a. Kepentingan yang dipengaruhi (<i>Interest Affected</i>)	180
b. Jenis Manfaat (<i>Type Of Benefits</i>).....	203
c. Derajat Perubahan diinginkan (<i>Extend of Change Envisioned</i>) .	234
d. Kedudukan Pengambil Keputusan (<i>Site Of Decision Making</i>) ..	243

e. Pelaksana Program (<i>Program Implementors</i>)	258
f. Ketersediaan Sumber Daya (<i>Resource Committed</i>)	270
2. Konteks implementasi (<i>Context of Implementation</i>) dalam implementasi kebijakan.....	281
a. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat	281
b. Karakteristik Pemerintah dan Lembaga	296
c. Kepatuhan dan Daya Tanggap Kelompok Sasaran	305
3. Model Existing Implementasi Kebijakan.....	312
C. Pembahasan.....	324
1. Konten Kebijakan (<i>Content Of Policy</i>).....	325
a. Kepentingan yang dipengaruhi (<i>Interest Affected</i>)	325
b. Wujud Manfaat (<i>Type Of Benefits</i>).....	329
c. Jangkauan Perubahan diinginkan (<i>extend change envisioned</i>)...	334
d. Kedudukan Pengambil Keputusan (<i>site of decision making</i>)	338
e. Pelaksana Program (<i>Program Implementor</i>)	341
f. Ketersediaan sumber daya (<i>resource committed</i>)	344
2. Konteks Implementasi (<i>Context of Implementation</i>)	348
a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor	348
b. Karakteristik pemerintah dan lembaga	351
c. Kepatuhan dan daya tanggap	354
3. Model Implementasi Kebijakan	356
a. Proposisi.....	369
b. Kebaruan (Novelty)	370
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	371
A. Kesimpulan	371
1. Isi Kebijakan (<i>content of policy</i>)	371
2. Konteks Implementasi (<i>context of implementation</i>)	375
3. Model Rekomendasi	378

4. Implikasi Penelitian.....	378
5. Keterbatasan Penelitian	379
B. Saran	379

DAFTAR PUSTAKA

Lampiran-Lampiran

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Pertumbuhan Penduduk Kota Makassar	10
Tabel 2 Kebutuhan Perumahan dan Permukiman di Kota Makassar.....	10
Tabel 3 Penetapan Kawasan Kumuh Kota Makassar	11
Tabel 4 Komparasi hasil penelitian terdahulu dengan hasil disertasi	111
Tabel 5 Tinggi Wilayah dari Permukaan Laut Menurut Kecamatan	142
Tabel 6 Luas Wilayah Kota Makassar Menurut Kecamatan	143
Tabel 7 Penggunaan Lahan di Kota Makassar.....	145
Tabel 8 Kepadatan Penduduk dari tahun	146
Tabel 9 Struktur Ekonomi Kota Makasaar.....	147
Tabel 10 Tujuan dan Sasaran kinerja	147
Tabel 11 Data Pegawai DISPERKIM.....	167
Tabel 12 Tingkat Pendidikan Pegawai Disperkim Kota Makassar.....	168
Tabel 13 Perjanjian Capaian Kinerja Bidang Perumahan	170
Tabel 14 Kinerja Program Pemenuhan Rumah Layak Huni.....	171
Tabel 15 Program Perbaikan Perumahan Akibat Bencana kebakaran	172
Tabel 16 Program Perbaikan Perumahan /bedah rumah	172
Tabel 17 Kinerja Program Perbaikan Permukiman Layak	173
Tabel 18 Kinerja Program Berkurangnya Permukiman Kumuh.....	174
Tabel 19 Kinerja Program Peningkatan Lingkungan Sehat.....	174
Tabel 20 Kinerja Program Pengelolaan Rusunawa.....	175
Tabel 21 Pembagian Urusan pemerintahan	186
Tabel 22 Ringkasan Temuan Penelitian Kepentingan yang dipengaruhi	202
Tabel 23 Daftar Rusun Sewa untuk MBR di Kota Makassar	206
Tabel 24 Daftar Sewa Hunian dan biaya lainnya.....	207
Tabel 25 Luas Kawasan Kumuh Kota Makassar Tahun 2016.....	220
Tabel 26 Tema Kawasan dan Penangan berdasarkan verifikasi SIAP	221
Tabel 27 Daftar Site Plan Perumahan di Kota Makassar	228

Tabel 28 Daftar Pengembang yang telah menyerahkan Fasum	229
Tabel 29 Ringkasan Temuan Penelitian Jenis Manfaat	233
Tabel 30 Pembangunan Perumahan di Daerah Resapan Air	239
Tabel 31 Ringkasan Jangkauan Perubahan yang diinginkan	242
Tabel 32 Jumlah Perizinan bagi penyedia perumahan di Kota Makassar.....	252
Tabel 33 Ringkasan Temuan Kedudukan Pengambil Kebijakan.....	257
Tabel 34 Ringkasan Temuan Dimensi Pelaksana Program.....	269
Table 35 Jenis Kegiatan Pelatihan Pegawai dan Sosialisasi Program	274
Tabel 36 Realisasi Anggaran Berdasarkan Jenis Belanja	276
Tabel 37 Ringkasan Temuan Dimensi Ketersediaan Sumberdaya	280
Tabel 38 Ringkasan Kemampuan, Kepentingan dan Strategi Aktor	295
Tabel 39 Ringkasan Temuan Karakteristik Pemerintah dan Lembaga.....	304
Tabel 40 Ringkasan Dimensi Tingkat Kepatuhan dan Daya Tanggap	311
Tabel 41 Peluang Penerapan Diskresi dalam Implementasi	360

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Proses Kebijakan Publik (Easton, 1971).....	36
Gambar 2. Proses Kebijakan Publik (Anderson 1984)	37
Gambar 3. Proses Kebijakan publik (Dye,1976)	37
Gambar 4. Model Implementasi Kebijakan Edwards III (1980).....	57
Gambar 5. Model implementasi kebijakan Meter dan Horn (1975)	60
Gambar 6. Model implementasi kebijakan Grindle (1980)	64
Gambar 7. Model Implementasi Kebijakan Mazmanian & Sabatier (1983). ..	70
Gambar 8. Bagan Pikir.....	116
Gambar 9. Bagan Analisis Data Model Interaktif.....	128
Gambar 10. Nilai strategis posisi Makassar dalam wilayah nusantara	135
Gambar 11. Peta Kota Makassar.....	141
Gambar 12. Peta Sebaran Pulau-Pulau Kota Makassar	144
Gambar 13. Peta Potensi Rawan Banjir Kota Makassar	149
Gambar 14. Peta kenaikan air muka laut/abrasi Kota Makassar.....	152
Gambar 15. Struktur Organisasi Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kota Makassar	162
Gambar 16 Grand desain tahapan penanganan kawasan kumuh di	215
Gambar 17 Tabel syarat keberhasilan di Kelompok Kerja Perumahan dan Permukiman	250
Gambar 18 Model interaksi antar pelaksana program dengan masyarakat.....	267
Gambar 19 Strategi pemerintah penangan kawasan kumuh	288
Gambar 20 Model Eksisting Implementasi Kebijakan Pemanfaatan.....	323
Gambar 21 Model Utilitas Implementasi (2021)	368
Gambar 22 Model Utilitas dalam kerangka implementasi Grindle	369

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Awal abad 21 persoalan yang dihadapi umat manusia semakin rumit beberapa pakar dan ilmuan berpendapat bahwa sejumlah kota-kota besar didunia kini telah dihadapkan dengan berbagai persoalan yang rumit, jumlah penduduk yang terus bertambah dan kebutuhan lahan yang semakin meningkat membuat kota- kota dunia harus siap menghadapi persoalan ini, menurut Brunn & William (1993) “mengungkapkan masalah perkotaan di abad 21 memiliki gambaran problematika yang sangat kompleks, diantaranya kepadatan berlebih, kekurangan sarana dan prasarana yang layak, pemukiman kumuh dan liar, masalah rasial dan sosial, berkurangnya lahan dan kerusakan lingkungan.

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Andreas (2006) seorang sosiolog perkotaan yang menguraikan bahwa “tidak lama lagi 80 persen penduduk kota berpenghasilan rendah di negara berkembang, lebih dari separuh penduduk dunia akan terpaksa hidup di perkampungan kota, mereka hidup dalam lingkungan yang tidak layak, lingkungan tanpa ruang publik dan pribadi yang layak, dunia mereka adalah dunia tanpa semangat hidup”, wujud dari semua kompleksitas problem ini disebabkan karena terbatasnya ketersediaan ruang untuk perumahan dan kawasan permukiman bagi seluruh lapisan ekonomi dan sosial masyarakat di perkotaan, pada fase itu kebutuhan ruang tidak lagi teralokasi unttuk masyarakat yang kurang beruntung.

Pada tahun 2014 lalu sejumlah negara di Asia Pasifik melalui *EAROPH World Congress* melaksanakan pertemuan di Jakarta selama tiga hari dengan tema utama *Towards Resilient and Smart Cities : Innovation, Planning and Determination in Managing Major Cities of the World*, topik penting yang dibahas dalam pertemuan ini adalah permasalahan yang dihadapi kota-kota besar diantaranya jumlah penduduk perkotaan, perencanaan dan desain perkotaan (Okezone 24/9/2018). Indonesia sebagai salah satu negara yang menghadapi problem sangat akrab dengan banjir, kemacetan dan kawasan kumuh. Sehingga pemerintah Indonesia harus terus mencari solusi untuk diaplikasikan pada kota-kota yang terlanjur telah mengalami masalah, Indonesia memiliki waktu 10 tahun sebagai periode emas yaitu 2020-2030 untuk memperbaiki kembali tatanan masyarakat urbannya (Moertiningsih 2004)

Situasi perkotaan apabila dikaji menggunakan pendekatan sosio-spasial dapat dilacak melalui karya Henri Lefebvre Dkk. (1991). Mereka mengeksplorasi pemanfaatan ruang dari perspektif Marxian, dari perspektif ruang, adanya fenomena kontestasi, negosiasi, konsensus, dan konflik di perkotaan dapat dipahami sebagai bentuk relasi kekuasaan dari aktor-aktor penataan ruang yang meliputi pemerintah, masyarakat, dan pengusaha. Relasi tiga aktor ini memengaruhi praktik pemanfaatan ruang. Pendekatan sosio-spasial memandang bahwa keterlibatan pemerintah dengan kepentingan serta kemauan politiknya sebagai cara memacu pertumbuhan dan sekaligus sebagai instrumen perubahan kota yang mengacu pada pembangunan global metropolitan (Aminah, 2015).

Menurut Harvey (1985), terdapat proses kompleks dari kegiatan penataan dan pemanfaatan ruang kota modern dimana kapitalis tidak akan berhenti dalam kegiatan memproduksi keuntungan atas ruang yang dimiliki dan keberhasilannya membangun ruang yang dapat dikonsumsi oleh individu atau karena kapitalis itu mampu membuat bangunan, seperti rumah, apartemen, hotel dengan sistem sewa maupun beli. Selanjutnya, Harvey mengatakan bahwa pembangunan perkotaan bukan proses monolitik pertumbuhan, tetapi merupakan suatu sirkuit kedua atas kapital yang terdiri dari berbagai macam pengaturan di mana masing-masing mengatur sendiri faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya konflik maupun kolaborasi termasuk tentang kemungkinan yang akan menentukan tingkat dan kualitas investasi dalam kegiatan pembangunan ruang itu. (Aminah, 2015).

Pemahaman mengenai praktik tata ruang untuk perumahan dan kawasan permukiman, khususnya dalam alokasi pembuatan rencana tata ruang wilayah suatu kota sebagai perwujudan dari pemanfaatan ruang, dapat dilihat dengan cara bagaimana ruang-ruang itu dikonstruksi dan diperebutkan oleh tiap-tiap aktor berdasarkan kepentingannya yang diwujudkan dalam pendirian bangunan, jaringan transportasi, taman, ruang terbuka hijau, real estate dan sebagainya, proses mengonstruksi ruang itu erat kaitannya dengan relasi kuasa antar aktor yang berada dalam tarikan pendulum dan kontinuitas konflik-kontestasi.

Pendekatan ini menjelaskan bahwa ruang adalah sebuah area dan alat yang berfungsi melestarikan tatanan ekonomi-politik. Ruang itu memiliki karakteristik interaktif dari investor/kapitalis (pengusaha), negara (pemerintah), dan masyarakat (termasuk lembaga swadaya masyarakat yang memiliki kepedulian di bidang

ekologi). Oleh sebab itu, konflik dan kontestasi antar aktor dalam praktik tata ruang tidak bisa dihindari.

Gagasan Lefebvre (1974) yang mengatakan bahwa ruang adalah produk politik dan instrumen bagi perubahan sosial ekonomi sehingga ruang itu tidak netral dan pasif. Ruang sebagai produk politik mengakibatkan praktik tata ruang tidak pernah bebas dari keberpihakan aktor yang membuat regulasi tata ruang. Keberpihakan atau ketidaknetralan aktor-aktor dalam menjalankan kuasanya tercermin dari kebijakan yang dibuat oleh regulator (pemerintah). Praktik penataan ruang meliputi kegiatan produksi dan reproduksi ruang yang di dalamnya terdapat perjuangan dari kelas-kelas untuk mendapatkan dan menguasai ruang itu (Lefebvre 1974). Lefebvre menegaskan bahwa berbagai perbedaan fenomena perjuangan kelas atas suatu ruang itu terkait dengan suatu daerah, kawasan, wilayah, situs, tanah, dan sebagainya, dan hal ini harus dipahami sebagai bagian dari proses spasialisasi yang sama.

Pada segmen yang lebih spesifik posisi perumahan dan kawasan permukiman merupakan usaha padat tanah (*land intensive*), yang kira kira 50 persen dari tanah kota biasanya merupakan lahan untuk permukiman, dalam pengertian lain, permukiman merupakan barang modal tahan lama, investasi pada tanah dan bangunan dapat terkapitalisasi hingga 10 kali lipat dalam kurun waktu 8 sampai 10 tahun. Pengeluaran masyarakat pun cukup tinggi untuk memenuhi kebutuhan permukiman secara umum berkisar 15-20 persen dari penghasilan, kira-kira sama dengan pengeluaran untuk makan. Tingginya permintaan kebutuhan perumahan dan permukiman di kota- kota besar terus meningkat,

tercatat pada tahun 2017 Direktur Jenderal Pembiayaan Umum Perumahan KEMENPUPR, masyarakat yang belum memiliki rumah masih mencapai 11,4 juta jiwa dan umumnya berada diperkotaan, dan rata-rata sekitar 800.000 unit pertahun pertambahan kebutuhan baru. (kompas property 25/9/2018). Hingga akhir Tahun 2017 salah satu bantuan pemerintah untuk pembiayaan perumahan rakyat FLPP (fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan) hanya bisa memenuhi 160.000 unit pertahunnya.

Fenomena ini oleh pasar dianggap sebagai peluang yang sangat potensial untuk dikapitalisasi, sehingga tidak mengherankan jika para pengusaha property khususnya perumahan menjadi semakin menjamur, kepentingan pengusaha pada bisnis perumahan tidak berjalan sendiri mereka membutuhkan pemerintah untuk membantu melancarkan bisnisnya, sebagaimana kebiasaan pemerintah dewasa ini yang cenderung tunduk kepada kepentingan pengusaha dengan label kamufase investasi, mereka memberikan ruang gerak dan kemudahan bagi para pengemban untuk membuat kawasan-kawasan perumahan untuk dijual kepada masyarakat. Tentu ketika situasi ini secara massif terus terjadi dapat diprediksi apa yang menjadi dampaknya, yakni lumpuhnya kawasan-kawasan tertentu yang telah direncanakan dalam penataan ruang semua beralih menjadi kawasan perumahan dan permukiman.

Intervensi kebijakan tata ruang terutama untuk alokasi ruang perumahan dan kawasan permukiman seharusnya bukan ditentukan oleh mekanisme pasar semata melainkan ada otoritas negara yang berfungsi untuk menjamin aspek keadilan sosial dalam pemanfaatan ruang sebagaimana titik dasar peraturan

pemerintah pada pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dengan tegas menyebutkan bahwa tanah di Indonesia tidak boleh di bisniskan. bahkan ketika terjadi konflik kepentingan antara pasar dan negara sebagaimana yang dikemukakan oleh Arif Budiman (1996) “jika terjadi pertentangan antara negara dengan swasta, maka negaralah yang harus dimenangkan, karena negara mendasarkan kebijakannya pada kepentingan publik.

Menjadi hal yang sangat ironis apabila pemanfaatan ruang untuk kawasan pemukiman sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar untuk mengatur dirinya sendiri, hukum pasar akan selalu memenangkan pemilik modal, sementara rakyat kecil tidak akan mendapatkan apa-apa, fenomena ini telah dikomentari oleh Ahmad Erani Yustika (2003) dalam karyanya Negara versus kaum miskin, menjelaskan bahwa “poros keseimbangan antara negara dan rakyat dalam dua dekade belakangan ini menghadapi ujian yang berat ketika ranah modal (*capital*) menyelinap diantara ruang negara dan rakyat, modal dapat bergerak dengan sangat lincah untuk melangkahi apa yang disebut hajat hidup orang banyak dan otoritas negara. Memang usaha “privat” untuk menjalankan kegiatannya negara tidak perlu ikut campur tangan akan tetapi jika operasi privat melanggar kepentingan orang banyak maka negara harus hadir melalui kebijakan publiknya demikian pokok pikiran yang diungkapkan oleh, Caporaso dan Levine (1992).

Salah satu teori yang relevan mengungkap masalah pasokan tanah adalah teori yang dikemukakan Ricardo (Rachbini : 2018) yang populer dengan istilah teori jebakan ricardo (*Ricardian Trap*), ciri alamiah dari permintaan dan

penawaran tanah berbeda sama sekali dengan barang-barang ekonomi normal dimana ketika pasar kekurangan pasokan maka muncul tambahan karena mekanisme pasar (*Invisible hand*) untuk menemukan kembali *equilibriumnya*, sementara permintaan terhadap pemanfaatan terus bertambah melalui pola eksploitasi, jika tanah kualitas pertama telah habis maka akan eksploitasi akan berpindah ketanah kualitas kedua dan seterusnya, sehingga tanah dikawasan padat penduduk harganya terus membumbung tinggi tidak lagi terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah.

Perumahan dan permukiman merupakan sektor yang strategis dalam upaya membangun manusia Indonesia yang seutuhnya, selain sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, perumahan dan permukiman (papan), juga mendukung terselenggaranya pendidikan keluarga, persemaian budaya demi peningkatan kualitas generasi dimasa yang akan datang, perumahan dan permukiman yang layak bagi warga negara indonesia adalah sebuah keniscayaan yang harus diwujudkan sebagai negara yang mengusung konsep *welfare state*, tampak jelas bahwa negara ingin menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai prioritas tertinggi.

Namun menjadi hal yang ironi ketika negara tak mampu mewujudkan keadilan bagi masyarakat dalam kasus perumahan dan permukiman, hukum rimba telah berlaku, pada kenyataannya rakyat meski berhadapan dengan pemilik modal (*capital*), mereka mengakumulasi kepemilikan, mengkapitalisasi keuntungan dari sektor tata ruang untuk kawasan perumahan dan permukiman. Masyarakat miskin menjadi element tak berdaya dalam dinamika pemanfaatan ruang, dan mereka meski menerima.

Sejak awal Indonesia didirikan idiologi keadilan sosial ditempatkan sebagai tujuan akhir dari proses pembangunan seluruh strategi dan kebijakan pembangunan yang harus dipilih adalah kepada kemaslahatan bersama, artinya filsafat politik pengelolaan negara termasuk didalamnya masalah penataan ruang, harus selalu didasarkan pada nilai-nilai keadilan sosial, hal ini dapat ditelusuri pada konstitusi bangsa Indonesia dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 amandemen ke empat, pada pembukaan tersebut dinyatakan bahwa pemerintah Indonesia ditugaskan untuk memajukan kesejahteraan umum serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Statement “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam sila kelima bukan sekedar hapalan semata, melainkan sebuah ikrar bagi bangsa Indonesia untuk dijiwai dalam setiap aktivitas pengaturan, pengelolaan dan dasar berkebijakan oleh pemerintah, dasar konstitusional lainnya yakni Pasal 33 Ayat 3 Tentang Kesejahteraan sosial, dimana Bumi, Air dan Udara dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat selanjutnya Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengamanatkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Amanat UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan

terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia, secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 20 Ayat 2, dinyatakan bahwa penyelenggaraan rumah dan perumahan dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Penegasan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, ditindak lanjuti dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 pada Pasal 37 Ayat (1), yaitu pemerintah wajib memenuhi kebutuhan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, selanjutnya dalam Ayat (3) disebutkan bahwa kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR dapat berupa, subsidi perolehan rumah, stimulan rumah swadaya, penyediaan tanah, prasarana, sarana utilitas umum.

Subtansi dari dokumen kebijakan ini secara garis besar tujuan yang ingin dicapai ada tiga hal yakni pertama tersedianya hunian yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah, kedua lingkungan yang berkualitas jauh dari kesan kumuh, ketiga tersedianya prasarana sarana dan utilitas umum bagi perumahan dan kawasan permukiman. Pertumbuhan penduduk di Kota Makassar yang terus meningkat setiap tahunnya menyebabkan kebutuhan perumahan bagi masyarakat dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan yang cukup pesat, sehingga menimbulkan permasalahan yang lebih kompleks diantaranya terbatasnya lahan perumahan terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Tabel 1
Pertumbuhan Penduduk Kota Makassar
Tahun 2018-2020

Tahun	Jumlah Penduduk	Pertumbuhan
2018	1.659.777 jiwa	- 179.297 jiwa
2019	1.480.480 jiwa	4.432 jiwa
2020	1.484.912 jiwa	-

Sumber :Dukcapil Makassar Tahun 2021

Kebutuhan perumahan di Kota Makassar merupakan aspek yang penting dalam kegiatan dan aktivitas perkotaan, meskipun perumahan merupakan pemakai lahan terbesar dari lahan terbangun perkotaan, sekitar 40 % (persen) dari lahan terbangun dalam rencana tata ruang wilayah adalah kawasan perumahan sedangkan penggunaan lainnya adalah untuk *open space* dan industry, namun tetap problem perumahan juga masih menimbulkan permasalahan dalam pemanfaatan lahan perkotaan. Pertambahan penduduk perkotaan dan sub urban serta perkembangan aktivitas perkotaan membutuhkan *supply* perumahan yang tidak sedikit, namun saat ini *supply* untuk perumahan murah masih belum mencukupi. Kondisi seperti inilah yang memunculkan permasalahan permukiman.

Tabel 2
Data kebutuhan perumahan di Kota Makassar

Tahun	Kebutuhan Perumahan	Target	Realisasi
2017	150 ribu unit	10-15 ribu unit	5000-7000 unit
2018	160 ribu unit	10-15 ribu unit	5000-7000 unit
2019	114 ribu unit	10-15 ribu unit	5000-7000 unit

Sumber : Disperkim Makassar Tahun 2019

Hilangnya keseimbangan *supply and demand* dalam pemenuhan kebutuhan perumahan yang ideal di Kota Makassar, menyebabkan masalah, praktik hukum rimba berlaku dimana pihak yang kuat mengambil sumber daya pertanahan sangat besar dan pihak yang lemah tidak mampu memiliki sama sekali, pihak yang memiliki modal mengakumulasi kepemilikan tanah secara berlebih untuk kemudian dijadikan lahan bisnis perumahan yang harganya sulit untuk dijangkau untuk kelas menengah kebawah.

Karena tingginya harga perumahan yang layak tidak lagi mampu dijangkau oleh kelas menengah kebawah, maka mereka terpaksa tinggal dan bermukim dilokasi-lokasi yang tidak semestinya, dapat dipastikan kelanjutan dari situasi ini, yaitu berkembangnya permukiman-permukiman kumuh (*Slum Area*) di lokasi bantaran sungai, daerah resapan air, hingga pada pemanfaatab fasilitas publik milik pemerintah tidak lepas dari serangan-serangan penduduk yang membutuhkan hunian.

Berdasarkan Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 826/653.2/2018 Tentang Revisi dan Verifikasi Lokasi Permukiman Kumuh Kota Makassar Tahun 2018, lokasi kumuh berada dibeberapa titik wilayah sebagai berikut :

Tabel 3
Data kawasan permukiman kumuh di Kota Makassar

Kategori Berat	Kategori Sedang	Kategori Ringan
36 Kelurahan	49 Kelurahan	39 Kelurahan
Jumlah total area kumuh/Ha		: 650.74

Jumlah total Kelurahan kumuh : 127

Jumlah Kelurahan di Kota Makassar : 143

Sumber : BAPPEDA Kota Makassar Tahun 2019

Berdasarkan data yang disajikan situasi ini sangat memprihatinkan sekitar 88,8 Persen kelurahan di Kota Makassar termasuk dalam kawasan kumuh dari jumlah total 143 kelurahan dengan total area kawasan kumuh mencapai 650,74 hektoare penyebabnya adalah penurunan kualitas lingkungan, tidak meratanya distribusi perumahan, dan tidak tercukupinya fasilitas perumahan akan berujung pada permasalahan permukiman kumuh, dilihat dari kondisi tersebut, permasalahan pengendalian untuk sektor permukiman termasuk permasalahan yang cukup berat, dimana tuntutan kebutuhan rumah murah selalu naik, sedangkan penyediaan selalu kurang, selama permasalahan tersebut belum terselesaikan masalah permukiman kumuh masih akan selalu ada.

Menyadari pentingnya nilai perumahan sebagai kebutuhan primer dari setiap penduduk yang harus dipenuhi, dan juga menindak lanjuti amanat dari undang-undang maka pemerintah Kota Makassar menyelenggarakan urusan perumahan dan kawasan permukiman dalam berbagai program, untuk urusan pemenuhan kebutuhan rumah layak huni melalui diselenggarakan bantuan fasilitas pembiayaan perumahan program FLPP, subsidi uang muka, perumahan bersubsidi dan rumah susun sewa sederhana, untuk urusan peningkatan kualitas lingkungan pemukiman kumuh, melalui program bedah rumah, BSPS, program penataan lorong, kota tanpa kumuh (KOTAKU), untuk urusan ketersediaan Prasarana sarana dan utilitas umum, melalui standarisasi PSU bagi developer,

penerimaan dan pemeliharaan PSU dari pihak developer, bantuan infrastruktur PSU dikawasan permukiman.

Fakta empiris menunjukkan sejumlah masalah masih ditemukan dalam praktik implementasi kebijakan yang tidak berjalan secara ideal diantaranya penyediaan bantuan fasilitas pembiayaan perumahan masih terganjal dari sejumlah regulasi ditingkat perbankan seperti standar pendapatan bulanan, domisili tetap dan lain-lain sehingga masyarakat sulit untuk mendapatkan akses, demikian halnya dalam perumahan bersubsidi yang diinisiasi oleh BUMN Perumnas sebagai contoh Perumahan Bumi Sudiang Permai Tahap II Tipe RSH 21 dan RSH 36, sejumlah penerima manfaat tidak tepat sasaran, perumahan yang semestinya untuk masyarakat prasejahtera justru dinikmati kalangan menengah atas dengan tujuan berinvestasi (Murniati, 2010), lalu pembangunan perumahan oleh BUMN Perumnas dan pihak swasta di Kecamatan Manggala yang bersanding dengan TPA sampah, sangat tidak memenuhi persyaratan teknis kelayakan sebuah hunian dengan pencemaran air dan udara.

Program rumah susun sewa sederhana (RUSUNAWA), juga dikeluhkan oleh masyarakat karena butuh antrian yang sangat lama untuk bisa mendapatkan fasilitas, juga kendala pada persyaratan yang ditetapkan pemerintah Kota Makassar bahwa yang bisa mendapatkan fasilitas rumah susun sewa adalah yang memiliki identitas sebagai warga Kota Makassar, sementara yang masyarakat prasejahtera yang membutuhkan masih banyak yang belum memiliki legalitas kependudukan.

Program penataan dan peningkatan kualitas kawasan kumuh juga nampaknya tidak menunjukkan hasil yang menggembirakan, Pemerintah Kota Makassar melalui *grand desain* strategi pentahapan penanganan kawasan kumuh tahun 2014-2019 tidak banyak merubah kondisi kawasan kumuh, jika indikator perubahannya menggunakan SK Walikota Makassar Nomor 050.05/1341//KP/IX/ Tahun 2014 Tentang Penetapan Kawasan Kumuh maka terdapat 102 Kelurahan yang memiliki wilayah kumuh, lalu melalui SK Walikota Makassar Nomor 826/653.2 Tahun 2018 Tentang Revisi dan Verifikasi Lokasi Permukiman Kumuh Kota Makassar, terdapat penambahan jumlah kelurahan yang terdapat kawasan kumuh menjadi 127 kelurahan, artinya tidak ada kawasan yang benar-benar tertangani secara maksimal.

Fenomena penyediaan Prasarana, Sarana dan Utulitas Umum dalam praktik penyelenggaraannya juga masih menjadi persoalan, sejak tahun 2015 pemerintah telah menerbitkan 789 Izin prinsip pembangunan perumahan kepada developer namun baru 25 yang bersertifikat dan diserahkan kepada pemerintah kota, developer lainnya masih menguasai dan memanfaatkan untuk kepentingan komersil (Neraca.co.id 01/11/2019) padahal dalam ketentuan perundang-undangan paling lambat satu tahun setelah masa pemeliharaan prasarana, sarana dan utulitas umum wajib diserahkan kepada pemerintah, ketidaktaatan developer untuk menyerahkan prasarana, sarana dan utulitas umum miliknya disebabkan karena fasilitas tersebut masih dimanfaatkan untuk kepentingan komersil, bahkan yang tidak memenuhi standar, seperti alokasi ruang terbuka hijau sebesar 30

persen dari luas kawasan terbangun, tidak dipenuhi sehingga ada rasa khawatir untuk menyerahkan kepada pemerintah.

Kasus penyerobotan fasum dan fasos juga masih menjadi polemic, kasus jalan Metro Tanjung Bunga yang dikuasai oleh pihak GMTD, dan RSIA Bahagia Minasa Upa diduga merupakan Fasilitas umum dan Fasilitas sosial milik Pemerintah Kota Makassar juga dimanfaatkan oleh pihak ketiga yang mengelola rumah sakit (www.sulsatsu.com/2019/07/20/).

Hakikat implementasi kebijakan publik sejatinya dimaknai sebagai aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana dan alat untuk memperoleh hasil, dapat disebut pula sebagai “*policy delivery system*” maksudnya sebagai sebuah sistem untuk meneruskan kegiatan sesuai dengan sasaran yang dikehendaki oleh kebijakan, demikian halnya dengan implementasi kebijakan perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar, membutuhkan komitmen dari organisasi administratif sebagai agen pelaksana untuk memilih *tools* yang memadai dan tepat sehingga *output* dan *impact* dari kebijakan dapat dicapai sesuai dengan target yang diharapkan, memang pada kenyataannya bahwa dalam setiap proses implementasi akan selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaaan (gap) antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa nyatanya dicapai sebagai suatu hasil dari kinerja implementasi, sederhananya setiap kebijakan publik selalu mengandung resiko untuk gagal.

Kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan permukiman di Kota Makassar yang selama ini diimplementasikan juga nampak terlihat mengalami

kegagalan (*policy failure*), padahal esensi dari diimplementasikannya kebijakan ini karena ada masalah publik (*public goods*) yang hendak diselesaikan, masalah-masalah publik yang dimaksud ialah tidak terpenuhinya hak warga negara prasejahtera di Kota Makassar untuk mendapatkan hunian yang layak disebabkan karena ketidak mampuan mereka secara ekonomi untuk mengakses nilai harga perumahan yang semakin membumbung tinggi, sehingga jika implementasi tidak berjalan maka kehadiran pemerintah untuk mengintervensi masalah publik tersebut tidak memiliki arti apa-apa.

Sebaik apapun isi dari kebijakan jika tidak diimplementasikan maka masyarakat sebagai sasaran kebijakan tidak akan memperoleh manfaat secara maksimal, kebijakan yang telah yang telah dibuat oleh *policy maker* memang tidak selalu bisa diimplementasikan ada kecenderungan program yang dirancang oleh pemerintah di tingkat pusat tidak berhasil jika dilaksanakan ditingkat daerah (*federal government*) kondisi ini telah diprediksi oleh Pressman & Wildavsky (1970), penyebabnya yaitu pada saat kebijakan dirumuskan (*policy formulation*) kondisi lingkungan sosial ekonomi politik, dan karakteristik birokrasi di tingkat daerah tidak dapat diprediksi dan diramalkan (*forecasting*) oleh perumus kebijakan, sehingga terjadi tujuan-tujuan yang utopis, nampak sangat ideal dalam dokumen namun sangat tidak logis dalam realitas. Franklin & Ripley (1986), pernah menyebutkan bahwa memang karakteristik dari implementasi bersifat *top down* dan karakteristik dari formulasi kebijakan bersifat *bottom up* kedua-duanya merupakan sebuah siklus yang saling berkaitan, permasalahannya jika proses

formulasi tidak mampu memetakan kondisi lingkungan kebijakan dengan tepat maka implementasi dipastikan akan mengalami hambatan.

Fenomena kegagalan implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar dapat dikategorikan implementasi kebijakan tidak sepenuhnya sukses dilakukan (*unsuccessful implementation*), bukan karena tidak diimplementasikan (*non implementation*), ada perbedaan yang sangat mendasar antara kebijakan tidak sepenuhnya sukses diimplementasikan dengan dengan kebijakan yang tidak diimplementasikan, kondisi kebijakan tidak sepenuhnya sukses diimplementasikan berarti bahwa ada bagian dari muatan-muatan kebijakan yang berjalan sementara bagian lainnya sama sekali tidak dijalankan, Hal ini terlihat dari adanya beberapa kasus yang menunjukkan adanya upaya pemerintah Kota Makassar untuk menjalankan kebijakan meskipun *outcome* yang dihasilkan belum berhasil mencapai tujuan akhir yang diharapkan, karakteristik dari *unsuccessful implementation* karena beberapa faktor dapat berupa kapasitas dan komitmen agen pelaksana, keterbatasan sumber daya yang dibutuhkan pelaksana dan juga tingkat pemahaman implementor dalam mensukseskan implementasi, untuk memahami kondisi implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar, dibutuhkan study implementasi dalam bentuk penelitian yang dilaksanakan secara komprehensif dan ilmiah.

Fenomena fokus dan lokus pada topik ini membuat peneliti tertarik untuk mengangkat judul **“Model implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar”**.

B. Rumusan Masalah

Pada penelitian ini dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar dari aspek isi kebijakan (*content of policy*)?
2. Bagaimana implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar dari aspek konteks implementasi (*contex of implementation*)?
3. Bagaimana model implementasi kebijakan yang relevan untuk pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar dari aspek isi kebijakan (*content of policy*).
2. Mendiskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar dari aspek konteks implementasi (*context of implementation*).
3. Menemukan model implementasi kebijakan yang relevan untuk pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dan manfaat yang diharapkan di peroleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Memperkaya kajian teoritik dalam pengembangan ilmu administrasi publik, terutama yang berkaitan dengan studi tentang administrasi khususnya dalam model pengimplementasian kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi para peneliti lain yang berminat untuk melakukan pengembangan kajian di bidang yang sama.
2. Memberikan kontribusi kepada pemerintah Kota Makassar untuk memahami berbagai permasalahan yang terjadi pada aspek pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman. khususnya dalam aspek implementasi kebijakan pemanfaatan ruang. Hasil penelitian diharapkan melahirkan berbagai solusi yang ditawarkan untuk mengatasi permasalahan tersebut, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan perumusan berbagai kebijakan yang terkait.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Kebijakan Publik

Ilmu kebijakan adalah disiplin ilmu yang relatif baru, muncul di Amerika Utara dan Eropa di era pasca-perang Dunia II karena mahasiswa ilmu politik mencari pemahaman baru tentang hubungan antara pemerintah dan warga negara (Hawlett dan Ramesh, 1995). Sebelum itu, studi-studi kehidupan politik cenderung berfokus pada dimensi normatif atau moral pemerintah atau pada hal-hal kecil tentang operasi lembaga-lembaga politik tertentu. Para arjana bidang ilmu terkait dengan dimensi normatif atau moral yang mengkaji teks-teks besar filsafat politik barat, mencari pemahaman tujuan pemerintah dan kegiatan pemerintah yang seharusnya melakukan sesuatu jika warga mereka ingin mencapai kehidupan yang baik.

Pertanyaan ini menghasilkan pembahasan yang kaya tentang sifat masyarakat, peran negara, dan hak-hak dan tanggung jawab warga negara dan

pemerintah. Namun, kesenjangan semakin jelas antara teori politik preskriptif dan praktek politik negara-negara modern membuat banyak Negara mencari metode lain dalam sistem pelaksanaan politik, salah satu yang akan mendamaikan teori dan praktek politik melalui analisis empiris politik yang ada. Demikian pula, para sarjana di bidang ilmu ini tertarik dalam institusi pemerintah yang telah melakukan pengujian empiris yang rinci mengenai lembaga legislatif, pengadilan, dan birokrasi walaupun umumnya mengabaikan aspek normatif lembaga tersebut

Studi struktur formal institusi politik ini melampaui perhatian terhadap detail dan prosedurnya, tetapi untuk sebagian besar tetap bersifat deskriptif, gagal untuk menghasilkan dasar untuk mengevaluasi kekuatan, kelemahan, atau tujuan struktur tersebut. Pada era pasca perang dekolonisasi, ada rekonstruksi negara-negara yang dilanda perang, dan pembentukan lembaga baru pemerintahan internasional, para mahasiswa ilmu politik mencari pendekatan yang akan memadukan penelitian mereka dengan pertanyaan-pertanyaan tentang keadilan, pemerataan, dan mengejar pembangunan sosial, ekonomi, dan pembangunan politik. Dalam konteks ini perubahan dan penilaian kembali (*reassessment*), beberapa pendekatan baru untuk mempelajari fenomena politik muncul (Suratman 2017)

Beberapa fokus pada tingkat perilaku mikro manusia dan psikologi warga Negara pemilih lainnya terkonsentrasi pada karakteristik masyarakat nasional dan budaya; sementara yang lainnya lagi berfokus pada sifat sistem politik nasional dan global. Sebagian besar pendekatan-pendekatan *behaviorisme* ini, studi elit, *cybernetics* politik, dan studi-studi tentang politik kebudayaan telah muncul dan

menghilang karena para sarjana ilmu ini bereksperimen dengan masing-masing presepsinya sebelum menguasai keterbatasan ilmu ini dan meninggalkannya untuk mencari sesuatu yang lebih baik.

Satu pendekatan dengan fokusnya adalah tidak begitu banyak ada pada struktur pemerintah atau perilaku pelaku politik, atau pada apa yang pemerintah harus atau seharusnya dilakukan, tetapi pada apa yang pemerintah sebenarnya lakukan. Ini merupakan suatu pendekatan yang berfokus pada kebijakan publik dan pembuatan kebijakan publik, atau, sebagai pencetus yang menganggap hal itu, ilmu pemerintahan.

Dipelopori oleh Lasswell (1970) dan lain-lainnya di Amerika Serikat dan Inggris, ilmu kebijakan diharapkan menggantikan ilmu politik tradisional, mengintegrasikan studi tentang teori politik dan praktik politik tanpa jatuh ke dalam sterilitas formal, ilmu hukum. Lasswell mengajukan ilmu kebijakan yang memiliki tiga karakteristik yang berbeda yang akan membedakannya dari pendekatan sebelumnya: itu akan mencakup bidang multi-disiplin, pemecahan masalah, secara eksplisit normatif, dengan bidang multi-disiplin Lasswell (1970) memaksudkan bahwa suatu ilmu kebijakan harus melepaskan diri dari studi sempit lembaga-lembaga politik dan struktur dan mencakup kerja dan penemuan bidang ilmu lain seperti sosiologi dan ekonomi hukum, dan politik.

Pemecahan masalah itu, ia membayangkan sebuah ilmu kebijakan yang melekat ketat pada relevansi dalil-dalil yang berorientasi pada solusi sendiri terhadap masalah dunia nyata dan tidak terlibat dalam dan perdebatan murni akademis dan seringkali steril, misalnya, mengkaraktreeristikkan interpretasi klasik

dan kadang-kadang tidak jelas teks politiknya. Secara eksplisit normatif, Lasswell memaknai ilmu kebijakan yang tidak boleh berjubah dalam kedok objektivitas ilmiah, tetapi harus mengakui kemustahilan yang memisahkan tujuan dan cara, atau nilai-nilai dan teknik dalam studi tindakan-tindakan pemerintah.

Orientasi umum terhadap aktivitas pemerintah yang disarankan oleh Lasswell tetap ada pada kita. Namun, perjalanan waktu telah menyebabkan beberapa perubahan dalam tiga komponen spesifik dari orientasi kebijakan yang diidentifikasi :

Pertama, meskipun penekanan pada *multi-discipinarity* tetap, sekarang ada bagian besar literatur yang berfokus pada kebijakan publik secara umum. Kebijakan ilmu pengetahuan sekarang sangat banyak bergelut dalam 'disiplin' nya sendiri dengan konsep yang unik, adanya perhatian, dan kosa kata dan terminologi tersendiri. Meskipun banyak konsep-konsep ini telah meminjam dari disiplin ilmu lain, ketika digunakan dalam konteks ilmu kebijakan publik mereka kini memiliki arti yang agak tertentu. Selain itu, konsep *multi-disciplinarity* sendiri kini sudah berubah dalam arti bahwa para sarjana bidang ilmu ini biasanya tidak peduli dengan apakah mereka harus meminjam dari disiplin ilmu lain, melainkan dari mereka harus menjadi ahli setidaknya dalam dua bidang yakni : konsep dan persoalan mengenai ilmu kebijakan, dan sejarah serta isu-isu yang ada di daerah substantif ilmu kebijakan yang sedang mengalami pengujian.

Kedua, selama empat puluh tahun terakhir perhatian eksklusif para sarjana bidang ilmu kebijakan dengan pemecahan masalah yang konkrit telah berkurang. Pada awalnya diharapkan bahwa bidang ilmu pembuatan kebijakan publik dan

hasilnya akan menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi langsung yang dapat diterapkan untuk masalah-masalah sosial yang ada. Meskipun dapat patut dipuji, pepatah ini kandas pada kompleksitas proses kebijakan itu sendiri, di mana pemerintah sering terbukti bandel dan resisten terhadap nasehat pakar' bidang ilmu ini yang mereka hadapi. Di dunia kebijakan publik nyata, keunggulan analisis teknis seringkali dikesampingkan untuk kebutuhan politik. (Suratman, 2017).

Terakhir kritikan untuk ilmu kebijakan tetap secara eksplisit normatif juga berubah dari waktu ke waktu, walaupun agak kurang memiliki prinsip dasar lainnya. Untuk sebagian besar, para sarjana ilmu kebijakan telah menolak untuk mengecualikan nilai dari analisis mereka, dan bersikeras atas dasar mengevaluasi tujuan dan sarana kebijakan, serta proses pembuatan kebijakan itu sendiri. Namun, keinginan analis untuk menetapkan tujuan spesifik dan norma menurun dengan meningkatnya realisasi kegelisahan masalah masyarakat banyak. Beberapa peneliti itu sekarang mengevaluasi ilmu kebijakan dalam hal efisiensi atau efektivitas, atau menggunakan catatan upaya kebijakan dalam upaya untuk menentukan apakah pemerintah telah mengarahkan aktivitas mereka terhadap pencapaian tujuan yang telah ditetapkannya.

Pendapat para ahli telah diarahkan untuk menemukan gagasan tentang suatu ilmu' kebijakan dan menyamakan promosinya dengan era harapan yang belum direalisasi dan harapan untuk rekayasa sosial dan perencanaan pemerintah. Meskipun kadang-kadang dibenarkan dengan klaim-klaim yang membumbung atas studi individual, kritisme ini harus menjadi peringatan terhadap perumusan

yang prematur atau *ill founded* atau konseptual menyesatkan yang berlebihan, bukan sebagai penolakan terhadap kebutuhan untuk melakukan studi sistematis tindakan pemerintah. Sejauh bahwa ilmu-ilmu kebijakan telah mengembangkan bagian yang signifikan dari studi-studi empiris teoritis ke dalam berbagai kegiatan pemerintah di seluruh dunia, upaya awal dan pokok-pokok dari Lasswell dan para pengikutnya yang tetap berharga dan terus memberikan fondasi dimana ilmu kebijakan publik didasarkan. Munculnya pada fokus pada kebijakan di dalam ilmu politik merupakan hasil kontribusi dari empat tokoh utama: Harold laswell (1970), Herbert Simon (1945), Charles Lindblom (1959) dan David Easton (1953) yang dikutip Parson (2008).

Harold Lasswell memperkenalkan ilmu kebijakan pada 1970 dalam edisi pertama jurnal *policy sciences*, dia memperkenalkan ide tentang pengetahuan proses kebijakan dan dia mengatakan bahwa pandangan ilmu kebijakan mengandung ciri yang khas, yakni berorientasi persoalan (*problem oriented*). Fokus pada problem berarti bahwa kajiannya harus multidisipliner dan melibatkan sintesis dari berbagai ide dan teknik penelitian. Ilmuan kebijakan harus menciptakan kreativitas dalam menganalisis persoalan. Disini ia harus menggunakan "manajemen kreatif" dan memperluas peta konseptual yang mendefinisikan persoalan sebagaimana yang dilihat oleh spesialis.

Harbert Simon, adalah pakar yang memberi kontribusi dalam konteks pilihan rasional dalam pengambilan keputusan, karena sifat kebijakan publik yang multidisipliner, maka karya simon berdampak terhadap ilmu-ilmu sosial lainnya, antara lain : ilmu ekonomi, psikologi. manajemen, komputer, sosiologi, dan

politik. Perhatiannya terhadap proses pengambilan keputusan manusia dipusatkan pada ide rasionalitas sebagai sesuatu yang "terkekang" namun mampu membuat perbaikan. Ide Simon pengkajian pembuatan keputusan dari sudut pandang tahapan rasional, yakni intelegensi, desain, dan pilihan, telah menjadi unsur utama dalam analisis kebijakan. Charles Lindblom yang mendukung pendekatan rasional dengan konsep incrementalism yang sedikit berbeda dengan pendekatan Simon. dalam mengkritik model "rasional" seperti yang dikemukakan oleh Simon dan pendukungnya, Linblom juga menolak ide bahwa pemikiran dari segi "tahapan" atau relasi fungsional" mempunyai manfaat bagi studi proses kebijakan.

Menurut Linblom, model yang diilhami oleh gagasan Lasswell, Simon, dan Easton adalah model yang menyesatkan. Karenanya Linblom (1968) mengajukan model lain yang menjelaskan kekuasaan dan interaksi antara fase dan tahapan David Easton memberi kontribusi melalui model system politik, yang sangat mempengaruhi cara studi kebijakan publik mengkonseptualisasikan hubungan antara pembuatan kebijakan, output, dan lingkungannya. Karakteristik utama model Eastonian adalah model ini melihat proses kebijakan dari segi input yang diterima, dalam bentuk aliran dari lingkungan, dimediasi melalui saluran input (partai, media, kelompok kepentingan), permintaan di dalam sistem politik (*with inputs*) dan konversinya menjadi output dan hasil kebijakan.

Area studi kebijakan publik saat ini telah melampaui ketiga bidang tersebut, seperti : pendidikan, kesehatan, perumahan pariwisata, pertanian, industri, perdagangan, transportasi, sebagainya. Makna dan hakikat kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dilaksanakan oleh yang berwenang untuk

kepentingan masyarakat (*public interest*). Kepentingan masyarakat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan (*demands*) dari rakyat.

Terdapat dua jenis aliran tentang kebijakan publik, yaitu : '*Kontinentalis*' dan '*Anglo Saxonis*'. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tatanegara. Sehingga kebijakan publik dilihat sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Pada pemahaman kontinental kebijakan publik dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa sebuah kebijakan dapat *full implemented* setelah sekian banyak kebijakan pelaksanaannya sehingga suatu kebijakan publik kadang memerlukan waktu yang relatif lama. Kebijakan publik dalam pendekatan *continental* dipandang cenderung menggunakan model *top-down* (Fattah, 2013). Pemahaman anglo-saxon memahami kebijakan publik sebagai turunan dari proses politik-demokrasi. Kebijakan publik dilihat sebagai produk interaksi antara negara dan publik. gagasan dasarnya adalah bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama. Prinsip yang digunakan adalah egalitarianisme tidak berhenti pada tingkat antar-individu, tetapi juga an individu dan negara. Model kebijakan anglo saxon' biasanya sangat sederhana.

Undang-undang biasanya lengkap hingga bagaimana pelaksanaannya. Pendekatan '*anglo saxon*' relatif mempertemukan pendekatan yang *top-down* dan *bottom up* (Nugroho, 2009). Kebijakan publik yang baik, diperlukan untuk mencapai agenda-agenda pembangunan. Sistem demokrasi yang baik atau

demokrasi yang dilakukan secara mendalam (*deeping demokrasi*) harus dilanjutkan dengan *excellencing public policy*. Domain kebijakan publik sering kali dibedakan dalam tiga fokus bahasan, yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Satu hal yang paling penting adalah bahwa sebaik apapun kebijakan jika tidak implementasikan dengan baik maka kebijakan itu menjadi sia-sia atau hanya menjadi sebuah rencana yang baik.

Administrasi dalam sudut pandang Wilsonian, akan mengambil alih setelah kebijakan selesai. Pekerjaan administrator adalah melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan, dan peran penyedia layanan adalah menjalankan kebijakan yang diatur oleh birokrat. Dalam pandangan Parsons .(Suratman.2017) ini menguatkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah domain administrasi publik. Hal ini merupakan aspek fundamental bagi gagasan administrasi publik dengan model Anglo-Saxon.

1. Defenisi Kebijakan Publik

Istilah “kebijakan” yang disepadankan dengan kata bahasa inggris “*policy*” sebenarnya berbeda dengan kata kebijaksanaan (*Wisdom*). Kebijakan merupakan pilihan tindakan yang lahir dari berbagai alternative yang ada yang dianalisis secara mandalam yang bermuara kepada keputusan tentang alternative terbaik.

Kebijakan publik oleh Soerwargono dan Djohan (1998:161) menyatakan bahwa salah satu fungsi utama dari pemerintah yaitu membuat kebijakan publik. Argumentasi terpenting dalam hal ini adalah semua warga Negara akan senantiasa bersentuhan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah, karena

yang diatur oleh kebijakan publik tentunya yang menyangkut kepentingan umum. Peran kebijakan publik sangat berperan bagi masyarakat kewilayahan itu sendiri yang tentunya kearah positif dengan memperbaiki yang perlu diperbaiki atau mempertahankan yang sudah pada titik optimal dari kewilayahan itu sendiri, sebagaimana dalam buku *The Will To Improve* (Murray Li 2008:9) kehendak untuk memperbaiki terletak pada gangguan kekuasaan atau dalam hal bagaimana kebijakan itu. Dengan demikian dalam pemenuhan atau pelayanan kebutuhan hidup masyarakat, pemerintah memiliki peranan yang penting dan menentukan. Literatur mengenai kebijakan publik telah banyak menyajikan berbagai defenisi kebijakan publik, baik dalam arti luas maupun sempit. Untuk memahami berbagai defenisi kebijakan publik, ada baiknya jika kita membahas beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik menurut Young dan Quinn :

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang di buat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memilki kewenangan hukum, politis dan financial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik biasa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu. (Nugroho, 2004)

Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bias dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah. Pandangan lain tentang kebijakan seperti yang diungkapkan oleh Rochefort dan Cobb (Jenny 2009:88) *policymaking is a struggle over alternative realities* (kebijakan adalah perjuangan atas alternative realitas), yang ingin dicapai dari adanya kebijakan yaitu, kemampuan pembuat kebijakan untuk mengendalikan dan merencanakan situasi sebelum terjadinya masalah-masalah atau mengatasi masalah yang ada dalam masyarakat, ketika dilihat lebih jauh disinilah pentingnya peranan pemerintah dalam pembuatan kebijakan dimana berawal dari formulasi kebijakan hingga tahap evaluasi pemerintah sebagai *policymaking* mampu membentuk realitas sesuai dengan tujuan dalam kebijakan, selanjutnya di tambahkan Rochefort dan Cobb (Jenny, 2009 : 89) *that a policy science designed for application in the real world* (bahwa ilmu kebijakan yang dirancang untuk aplikasi dalam dunia nyata), memahami maksud tersebut tentunya menggambarkan bahwa pemerintah selaku

operator dan regulator kebijakan harus mampu membuat kebijakan yang berangkat dari sistematika ilmu kebijakan itu sendiri, atau dengan kata lain tahapan-tahapan dari pembuatan kebijakan harus dilaksanakan sesuai dengan kaidah-kaidah yang ada dalam proses kebijakan publik.

Winarno (2002 :17) Menjelaskan bahwa ‘kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada para pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara mencapai tujuan tersebut’. Lebih lanjut Easton (Islamy,2001:19), memberikan definisi “*The authorritative allocation of values for the whole society*” (kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat). Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan, bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut, diwujudkan dalam pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Anderson (Thoha,1999:3) mengemukakan beberapa implikasi berkaitan dengan adanya pengertian kebijakan publik tersebut yaitu :

- 1) Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan.
- 2) Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- 3) Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-banar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
- 4) Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

- 5) Bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa.

Perwujudan dan pelaksanaan tindakan suatu kebijakan oleh Islamy (2001 : 107) dinyatakan bahwa ‘Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat’, dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara, dengan demikian kalau mereka tidak bertindak/berbuat sesuai dengan keinginan pemerintah/negara itu, maka kebijakan negara menjadi tidak efektif.

Peranan dari kebijakan publik lebih lanjut dijelaskan oleh Barzeley (Wahab, 1997:119) yang mengatakan adanya suatu kebijakan publik yang pada gilirannya menghasilkan peraturan perundang-undangan (*rule*) sebagai barang-barang publik (*public goods*), dalam pengertian lain bahwa kebijakan publik dalam bentuk konkrit sebagai peraturan perundang-undangan, telah dipandang sebagai suatu hal yang menyangkut kepentingan publik walaupun dalam banyak hal pemerintah seringkali gagal menghasilkan hasil yang diinginkan, jika dilihat dari kaca mata kepentingan publik.

Kondisi demikian menurut Sudarsono, (1994 : 18) disebabkan oleh ciri lain dari *rule* yang sifatnya tidak lengkap (*incompleteness*). Hal ini terutama disebabkan oleh keterbatasan kemampuan manusia dalam mengantisipasi problem kepentingan masa mendatang, itulah sebabnya *rule* harus diperbaiki. Apabila *rule* sebagai barang publik sudah dipandang kurang sesuai dengan kepentingan publik (*public interest*), sesuai dengan hierarki proses kebijakan tersebut jelas *rule* harus

senantiasa direvisi, diperbaharui dan diserasikan dengan perkembangan lingkungan global (Sudarsono, 1996 : 18). Sesuai tidaknya suatu kebijakan publik dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*rule*) dengan kepentingan publik, hal itu akan sangat tergantung terhadap hasil penilaian masyarakat (*results citizens value*).

Pada tingkat operasional tertentu sering kali beranggapan bahwa jika suatu ketika pemerintah membuat kebijakan tertentu, maka kebijakan tersebut dengan sendirinya akan dapat dilaksanakan dan hasilnya pun akan mendekati seperti apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. pandangan demikian, ternyata tidak seluruhnya betul, sebab dinegara-negara dunia ketiga menurut Smith (Wahab,1991:100), ‘implementasi kebijakan publik, justru merupakan batu sandungan terberat dan serius bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan dibidang sosial dan ekonomi’.

Selanjutnya menurut Wahab (1991 : 150) ada sejumlah alasan yang dapat diberikan mengapa implementasi kebijakan merupakan batu sandungan dalam mewujudkan efektivitas organisasi birokrasi, salah satunya adalah birokrasi pemerintah belum merupakan satuan yang efektif, efisien dan berorientasi kepada tujuan.

2. Tingkatan dan Proses Kebijakan Publik

Menurut Lembaga Administrasi Negara (Mizaroh, 1997) tingkatan kebijakan publik antara lain meliputi :

1) Kebijakan Nasional

Kebijakan Nasional adalah adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negarasebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD 1945.

Yang berwenang menetapkan kebijakan nasional adalah MPR, Presiden, dan DPR. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk: UUD, Ketetapan MPR, Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

2) Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU,-untuk mencapai tujuan nasional. Yang berwenang menetapkan kebijakan umum adalah Presiden. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk: Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), Instruksi Presiden (INPRES)

3) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijaksanaan pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk Peraturan, Keputusan, Instruksi.

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho (2004), menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yakni:

- a. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau mendasar yaitu (a) UUD 1945; (b) UU/ Perpu; (c) Peraturan Pemerintah; (d) Peraturan Presiden; dan (e) Peraturan Daerah.
- b. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

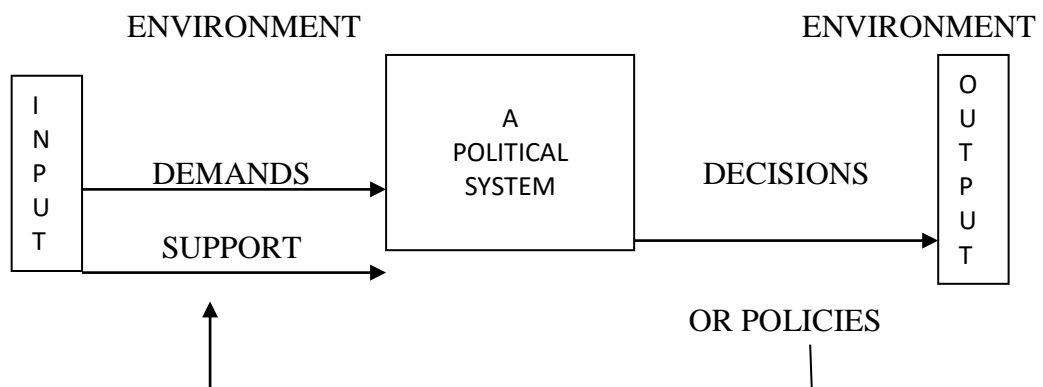
Berdasarkan gambaran tentang hirarki kebijakan, nampak jelas bahwa kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah merupakan kebijakan publik yang bersifat strategi tapi belum implementatif, karena masih memerlukan derivasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjabar atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan.

Terkait dengan hirarki kebijakan secara umum, Abidin (2004: 31-34) membedakan kebijakan dalam 3 (tiga) tingkatan, sebagai berikut:

- a. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan;

- b. Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang;
- c. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Kebijakan dapat dipandang sebagai suatu sistem, maka kebijakan juga dapat dipandang sebagai proses. Nugroho (2003) menyebutkan, dilihat dari proses kebijakan, teori proses kebijakan paling klasik dikemukakan oleh David Easton. Easton (1971), menjelaskan bahwa proses kebijakan dapat dianalogikan dengan sistem biologi. Sistem biologi pada dasarnya merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Easton dalam terminologi ini menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Sistem politik, seperti yang dipelajari dalam ilmu politik, terdiri dari *input*, *throughput*, dan *output*, seperti di gambarkan sebagai berikut:

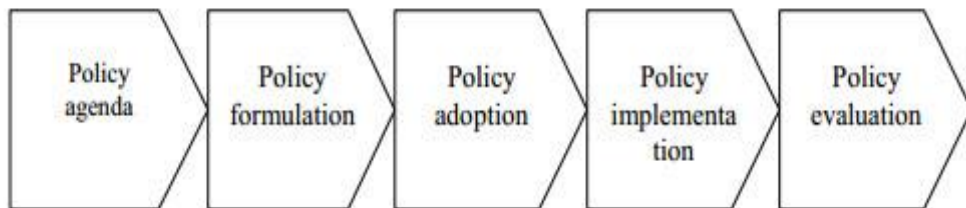


FEEDBACK

Gambar 1 Proses Kebijakan Publik (Easton, 1971)

Model proses kebijakan publik dari Easton (1971) mengasumsikan proses kebijakan publik dalam sistem politik dengan mengandalkan input yang berupa tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*). Model Easton ini tergolong dalam model yang sederhana, sehingga model Easton ini dikembangkan oleh para akademisi lain, seperti Anderson, Dye, dan Dunn.

Menurut Anderson (1984), proses kebijakan melalui tahap-tahap/ *stage*, sebagai berikut:

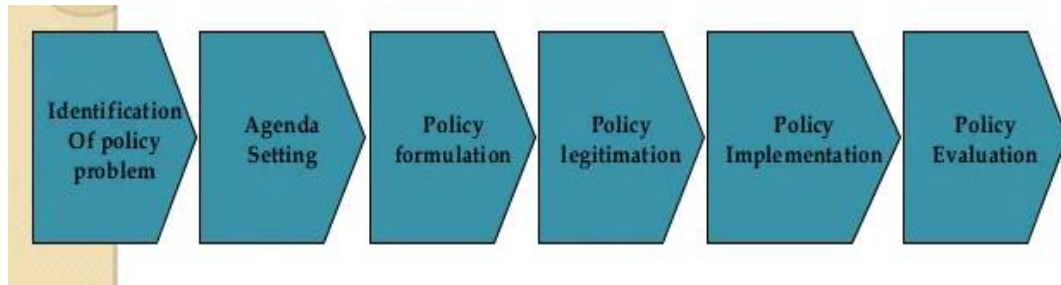


Gambar. 2 Proses Kebijakan Publik (Anderson, 1984)

Penjelasan dari tahapan proses kebijakan menurut Anderson (1984) adalah:

- Stage 1 : Policy agenda, yaitu those problem, among many, which receive the serious attention of public officer*
- Stage 2 : Policy formulation, yaitu the development of pertinent and acceptable proposal course of action for dealing with problem.*
- Stage 3 : Policy adaption, Yaitu the development of support for a specific proposal so that policy can legitimated or authorized.*
- Stage 4 : Policy implementation, yaiu appliction of the policy by the government's administrative machinery to problem.*
- Stage 5 : Policy evaluation, yaitu effort by the government to determine whether the policy was effective and why, and why not.*

Pakar lain, Dye (1976) mengemukakan tahap proses kebijakan yang hampir mirip dengan model Anderson (1984). Menurut Dye (1976) proses kebijakan publik dapat digambarkan, sebagai berikut :



Gambar 3 Proses Kebijakan publik (Dye,1976)

Tahap implementasi kebijakan, Dunn menyarankan agar dilakukan analisis berupa pemantauan/ *monitoring*. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak di inginkan, mengidentifikasi hambatan, dan menemukan pihak-pihak yang bertanggung jawab pada tiap tahap kebijakan. Tahap evaluasi kebijakan, Dunn menyatakan bahwa tahap ini tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan namun juga memberikan klarifikasi sekaligus kritik bagi nilai-nilai yang mendasari kebijakan, serta membantu penyesuain dan perumusan kembali masalah. Evaluasi juga memberikan *feedback* bagi perumusan masalah, sehingga model Dunn ini juga mengkompromikan model yang diusulkan pertam kali oleh Easton.

Model-model kebijakan dari Easton, Anderson, Dye, maupun Dunn, memiliki satu kesamaan (Nugroho, 2003: 387), yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari *formulasi* menuju *implementasi*, untuk mencapai *kinerja kebijakan*. Nugroho (2003: 387) menyatakan ada satu pola yang sama, bahwa model format

kebijakan adalah “gagasan kebijakan”, “formalisasi dan legalisasi kebijakan”, “implementasi”, baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan, setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan.

Berdasarkan teori-teori proses kebijakan, dapat dirumuskan 3 (tiga) kata kunci yakni “formulasi”, “implementasi”, dan “kinerja”. Setelah sebuah kebijakan diformulasikan, langkah selanjutnya tentu saja mengimplementasikan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul dilapangan. Ancaman utama selain itu adalah konsistensi implementasi rencana adalah 20 persen keberhasilan, implementasi adalah 60 persen sisanya, 20 persen sisanya adalah sebagaimana kita mengendalikan implementasi (Nugroho, 2003: 501).

Melihat bahwa implementasi merupakan tugas yang memakan sumber daya/ *resources* paling besar, maka tugas implementasi kebijakan juga sepatutnya mendapatkan perhatian lebih. Terkadang dalam praktik proses kebijakan publik, terdapat pandangan bahwa implementasi akan bisa berjalan secara otomatis setelah formulasi kebijakan berhasil dilakukan. Nugroho (2003: 484) menyatakan *implementation myopia* yang sering terjadi di Indonesia salah satunya adalah selama ini dianggap jika kebijakan sudah dibuat, implementasi akan “jalan dengan sendirinya”. Terkadang sumber daya sebagian besar dihabiskan untuk membuat perencanaan pada hal justru tahap implementasi kebijakan yang seharusnya memakan sumber daya paling besar, bukan sebaliknya.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan dalam pandangan Grindle (Wahab,1997:59). Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan bahkan Udoji (1981: 32) mengatakan bahwa *“the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”*. Ini menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan dalam arti walaupun perumusan dilakukan dengan sempurna namun apabila proses implementasi tidak berkerja sesuai persyaratan, maka kebijakan yang semula baik akan menjadi jelek begitu pula sebaliknya.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut (Wibawa dkk, 1994:15). Cara mencapai sasaran terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan, serta kinerja kebijakan diukur. Di dalam cara inilah komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas kemudian diinterpretasikan. Cara ini biasa disebut implementasi. Meter dan Horn (1975 : 6) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun

swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore sebagaimana dikutip Sunggono (1994 : 139), didefinisikan sebagai “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”. Sementara Mazmanian dan Sabatier (1981) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Sedangkan Wibawa (1994:5), menyatakan bahwa “implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program”.

Pandangan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis

terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan (*spillover/negatif effects*).

Eugene Bardach (Akibat dan Tarigan 2008: 1), dalam tulisannya mengatakan bahwa penulis yang lebih awal memberikan perhatian terhadap implementasi ialah Douglas R. Bunker dalam penyajiannya didepan *the American Association for the Advancement of Science* pada tahun 1970, yang mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik. Konsep tersebut kemudian semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran mengenai implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan.

Pendekatan dalam implementasi kebijakan publik oleh De Leon (2002) dikelompokkan menjadi 3 (tiga) generasi. Generasi pertama, yaitu pada yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Para ilmuwan sosial yang misil kuba., Generasi ini menggambarkan pula implementasi kebijakan yang berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik.

Generasi kedua, tahun 1980-an, dalam generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas kebawah” (*top-downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kenijakan yang diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1981), dan Paul Berman (1980). Muncul pula pendekatan bottom-upper disaat yang sama, dikembangkan oleh Michael Lipsky (1980) dan Benny Hjern (1983).

Generasi ketiga, 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcom L. Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksanaan implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Muncul pendekatan kontingensi atau situasional dalam implementasi kebijakan disaat yang sama, mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini adalah antara lain Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990), dan Denise Scheberle (1997).

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Terkait dengan implementasi kebijakan publik, yang menurut Djadja Saefullah dalam prakatanya pada buku Tachjan (2006), bahwa studi kebijakan publik tersebut dapat dipahami dari 2 (dua) perspektif, yakni; Pertama, Perspektif politik, bahwa kebijakan publik didalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan sebagai kepentingan publik didalam mengalokasikan dan mengelolah sumber daya (*official officers*) di dalam menerjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

Tachjan (2006: 63), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu. Pandangan tersebut, mengarahkan kita bahwa produk kebijakan apapun yang akan diimplementasikan haruslah mengedepankan pemahaman terhadap kebijakan publik tersebut, baik dari perspektif politik maupun dari prospektif administratif secara berimbang. Pertimbangan mendasar yang prinsipil dan substansial bahwa setiap kebijakan sejak dirumuskan, diimplementasikan. Sampai tahapan evaluasi pasti bersinggungan dengan perbedaan kkepentingan dalam tataran politik, akan tetapi harus pula membuat kita semakin proaktif dalam mewujudkannya pelaksanaan kebijakan berdasarkan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik sebagai wujud kehandalan dalam prospektif administratif kebijakan itu sendiri.

Dunn (2003:56), memeberikan argumennya tentang implementasi kebijakan sebagai *policy implementation is essentially a practical activity, as distengushed from policy formulation, which is essentilly theoretical*. Terkait dengan sikap praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi, karena terkait dengan tujuan diadakannya kebijakan (*policy goals*). Dipandang dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan, dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta isin pelaksanaan dan respon

terhadap kebijakan. Konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Proses implementasi melaksanakan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuan ditentukan dalam pelaksanaannya. Rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa kalau tidak diimplementasikan. Tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.

Josy Adiwisastro dalam prolognya pada buku Tachjan (2006), menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi “macan kertas” apabila tidak berhasil dilaksanakan. Keberhasilan implementasi kebijakan kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang memengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Sebuah kebijakan yang sudah diambil secara tepat pun masih kemungkinan mengalami kegagalan, jika proses implementasinya berjalan secara tidak baik dan optimal, sehingga kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya.

Kenyataan ini mengisyaratkan, bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagai mana yang telah di tetapkan oleh para pembuat kebijakan. Nugroho (2003: 158), menawarkan 2 (dua) pilihan langkah untuk lebih mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu langsung mengimplementasikan adalah bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan agar dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang raelitas sehingga dapat memenuhi kepentingan publik.

Wahab (1997: 53) mengatakan, bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam publik undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingi dicapai, dan berbagai cara bentuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya. Setelah suatu keputusan yang diambil, langkah berikutnya adalah bagaimana keputusan itu diimplementasikan.

Implementasi bersifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya. Pengambilan kebijakan degan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Tanpa implementasi, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan kan siasia belakan karna itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada *action intervention* itu sendiri (Naihasya, 2006). Implementasi kebijakan dalam kasuss ini memiliki kedudukan yang penting dalam pengambilan kebijana.

Meter dan Horn (1975), mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan. Nakamura dan Smallwood (1980: 17) mengemukakan, bahwa: (1) *A declaration government preferences*; (2) *Mediated by a number of actors who*; and (3) *Create a circular process characterized by reciprocal power relations and negotiation*. Hoogwood dan Gunn (1984), mengemukakan bahwa implementasi merupakan suatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah.

Nugroho (2003: 119), mengartikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Pendapat Nugroho sejalan dengan pendapat Salusu (2003: 409), yang mengartikan implementasi sebagai operasional dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah. Berkaitan dengan faktor sumberdaya manusia yang memengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Masmanian dan Sabatier (1983) membuat kategorisasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui 3 (tiga) perspektif yang berbeda, yaitu: (1) pembuat kebijakan: (2) pejabat pelaksana di lapangan, dan (3) Aktor individu selaku kelompok target.

Kepatuhan pelaksanaan diukur dengan melihat kesesuaian perilaku pelaksanaan dengan kewajiban yang dilaksanakan. Implementasi suatu kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan

ditetapkan untuk menjadi kenyataan. Pengorganisasian tujuan-tujuan tersebut melalui peraturan perundang-undangan, merupakan bagian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungan dalam proses pengambilan keputusan. Implementasi suatu kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan berbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik, dan sebagainya.

Menurut Akib (2010) Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah pendapat ini didasari atas pandangan Van Meter dan Van Horn (1975), bahwa tugas implementasi adalah jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Anderson (1984:92), menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada 4 (empat) aspek yang harus diperhatikan, yaitu: (1) siapa yang dilibatkan dalam implementasi; (2) Hakikat proses administrasi; (3) kepatuhan atas suatu kebijakan; dan (4) efek dari dampak implementasi. Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan keputusan yang diinginkan.

Tangkilisan (2002: 18), menjelaskan ada 3 (tiga) kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) penafsiran; (2) organisasi; dan (3) penerapan, Abidin (2004: 191), mengemukakan bahwa implementasi sesuatu kebijakan berkaitan dengan 2 (dua) faktor utama, yaitu: (1)

faktor internal yang meliputi: kebijakan yang akan dilaksanakan dan faktor-faktor pendukung; dan (2) Faktor eksternal yang meliputi: kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait.

Abidin (2004: 191), menjelaskan bahwa implementasi pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistis atau dari atas kebawah (apa yang dilaksanakan adalah apa yang telah diputuskan). Abidin (2004: 191), juga menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari 4 (empat) pendekatan, yaitu: (1) pendekatan struktural; (2) pendekatan prosedural; (3) pendekatan kejiwaan; dan (4) pendekatan politik.

Nugroho (2003: 158) dan Naihasya (2006: 128), menjelaskan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada 2 (dua) langkah yang dilakukan, yaitu: (1) langsung mengimplementasikan kedalam bentuk program-program; dan (2) melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Maka, ada 2 (dua) hal penting yang harus diperhatikan berkenaan dengan implementasi kebijakan, yaitu: (1) peralatan kebijakan; dan (2) kewenangan yang tersedia untuk melakukan implementasi (Abidin, 2004: 199), adalah cara yang dipakai dalam menerapkan kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Peralatan kebijakan ini berhubungan dengan sumber daya manusia, khususnya sumber daya aparatur dan organisasi. Sumber daya aparatur adalah subyek dan sekaligus objek dalam implementasi kebijakan. Subjek berkenaan dengan kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan dan objek sumber daya manusia berkaitan dengan penerimaan suatu kebijakan.

Menurut Abidin (2004) kewenangan merupakan kekuasaan tertentu yang dimiliki dan secara formal diakui pihak-pihak lain untuk menggunakan peralatan yang tersedia dalam kebijakan. Kewenangan berkaitan dengan posisi yang bersangkutan dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Penting untuk melihat status dari kebijakan yang akan dilaksanakan, apakah merupakan suatu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, suatu kebijakan operasional atau teknis. Implementasi kebijakan umum biasanya melakukan melalui petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis, karena masing-masing kebijakan terdapat pelaksanaan sendiri-sendiri.

Tujuan implementasi kebijakan secara sederhana adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah direncanakan dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut (Wibawa, dkk., 1994).

Nugroho (2003:163), menjelaskan bahwa manajemen kegiatan implementasi kebijakan dapat disusun secara berurutan melalui tahapan-tahapan: (1) implementasi strategi (pra Implementasi); (2) pengorganisasian; (3) menggerakkan dan pemimpinan; dan (4) pengendalian.

Inti dari dari pada implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Hal penting yang juga harus diperhatikan adalah perlunya pedoman yang dapat mengarahkan ruang gerak dari pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom didalam batas

wewenangannya apabila menghadapi situasi khusus. Pedoman ini membantu pelaksana untuk menyesuaikan diri apabila ada hal-hal yang bersifat khusus yang ditemukan ketika melakukan implementasi keputusan. Implementasi kebijakan pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan sentralistis atau dari atas ke bawah. Abidin (2004), menjelaskan bahwa tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara sempurna, karena menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sukar diprediksikan.

Implementasi sering mengalami hambatan, yaitu dalam proses perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplifikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan, akibatnya adalah kesenjangan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan. Kesenjangan ini menurut Warnham (Salusu, 2003:432), disebabkan oleh: (1) tidak tersedia sumber daya pada saat dibutuhkan; (2) kurangnya informasi; (3) tujuan-tujuan dari unit-unit organisasi sering bertentangan sehingga membutuhkan waktu yang lama bagi manajemen untuk menyesuaikannya. Kesenjangan juga boleh jadi disebabkan: (1) karena tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagai mana mestinya; dan (2) karena mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan.

Berdasarkan pandangan para pakar kebijakan, penulis berpendapat bahwa implementasi kebijakan bahwa diartikan sebagai upaya melakukan, mencapai, memenuhi, dan menghasilkan suatu produk kegiatan. Terkadang dalam implementasi kebijakan tidak selalu dapat dilaksanakan tertib dan rapih, bahkan terkadang dalam implementasinya produk kebijakan tersebut gagal atau tidak sesuai dengan harapan sehingga perlu dilakukan kaji ulang (evaluasi kebijakan).

Perumusan kebijakan yang terlalu umum, secara tidak dapat diperoleh atau tidak dapat dipake tepat pada waktunya, atau karena faktor waktu yang dipilih terlalu optimistik dan sebagainya, merupakan gambaran yang kurang tepat pada implementasi kebijakan.

2. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1980) yang mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni : (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?. Berdasarkan kedua pertanyaan ini dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumberdaya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Dengan demikian keempat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi, suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apa bila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu),

informasi yang dibutuhkan guna mengambil keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

Disposisi atau sikap pelaksana, merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan. Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat. *Pertama*, adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang. *Kedua*, adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis. *Ketiga*, keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah. *Keempat*, awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier, (1983:5) ada dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perpektif ilmu politik. Dari perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legis latif dan berbagai faktor lain dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya *input* dari luar administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara *out put* kebijakan dengan tujuan awalnya.

Ripley (1986:11) memperkenalkan pendekatan implementasi, yaitu pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual”. Pendekatan kepatuhan muncul dari literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling sedikit terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni : (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yg tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang

mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle,1980). Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi, sedangkan keberhasilan proses implementasi ditentukan kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan pespektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain; cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

Agustino (2006: 155), juga menyatakan bahwa dalam implementasi kebijakan dikenal adanya 2 (dua) pendekatan, yaitu:

a. Pendekatan Top-down

Pendekatan top-down serupa dengan pendekatan command and control (Stewart, 2000: 108) yang dilakukan secara tersentralisasi, dimulai dari aktor ditingkat pusat dan keputusan-keputusan diambil di tingkat pusat. Pendekatan top-

down bertolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau birokrat yang berada pada level bawah (*street level bureaucrat*) “. Pendekatan secara top-down menunjukkan pendekatan secara satu pihak dari atas kebawah, dimana didalam proses implementasi peran pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat, sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem kebijakan yang lain, Suratman (2107) mengelompokkan tipikal perspektif implementasi top down pada pakar antara lain, Pressman dan Wildavsky, Meter dan Horn, Mazmanian dan Sabatier, Edward III dan Merilee Grindle.

b. Pendekatan Bottom-up

Pendekatan bottom-up serupa dengan pendekatan *the market approach* (Stewart, 2000: 108), lebih menyoroti implementasi kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat. Argumentasi yang diberikan adalah masalah dan persoalan yang terjadi pada level daerah hanya dapat mengerti secara baik oleh warga setempat, sehingga pada tahap implementasinya pun suatu kebijakan selalu melibatkan masyarakat secara partisipatif. Pendekatan secara bottom-up didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Asumsi yang mendasari pendekatan ini

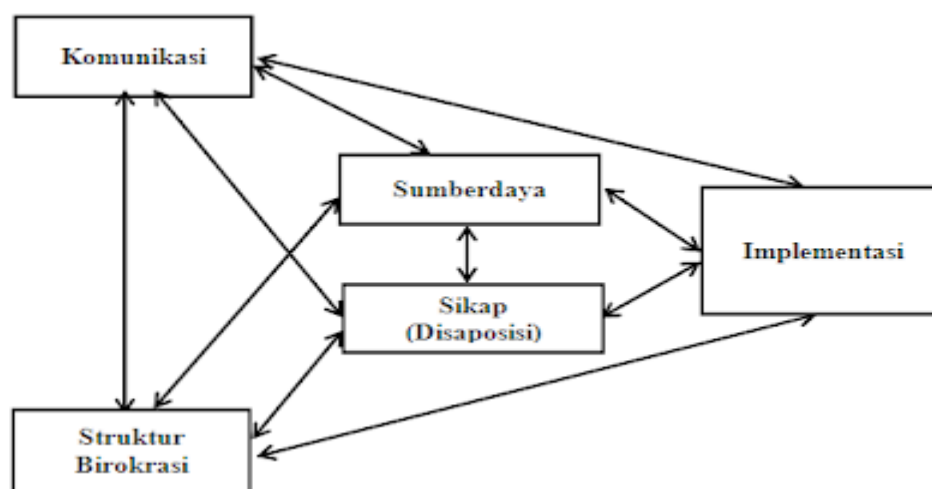
adalah bahwa implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuat keputusan terdesentralisasi.

3. Model Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam sistem politik, diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan pelaksanaan kebijakan tersebut hari demi hari sehingga menuju kinerja kebijakan. Implementasi tersebut dapat melibatkan banyak aktor kebijakan sehingga sebuah kebijakan bisa menjadi rumit. Kerumitan dalam tahap implementasi kebijakan bukan hanya ditunjukkan dari banyaknya aktor kebijakan yang terlibat, namun juga variabel-variabel yang terkait didalamnya. Subarsono (2011: 89) menyebutkan beberapa teoritis implementasi kebijakan yang menyebutkan berbagai variabel tersebut.

a. Model Edwards III (Model Pendekatan Masalah Implementasi)

Implementasi kebijakan (Edwards III, 1980: 9-11), dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel, yaitu: (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi, dan (4) Struktur birokrasi, sebagai berikut :



Gambar 4 Model Implementasi Kebijakan Edwards III (1980: 148)

Komunikasi, menurut Edwards III (1980: 10) harus ditransmisikan pada personel yang tepat, harus jelas, akurat, dan konsisten. Pembuat keputusan atau *decision maker* diharapkan agar implementasi kebijakan sesuai dengan yang dikehendaknya, harus memberikan informasi secara tepat. Komunikasi yang tepat juga menghindari diskresi pada para implementor karena mereka akan mencoba menerjemahkan kebijakan umum menjadi tindakan yang spesifik. Diskresi ini tidak perlu dilakukan jika terdapat aturan yang jelas serta spesifik mengenai apa yang perlu dilakukan. Aturan yang terlalu kaku juga dapat menghambat implementasi karena akan menyulitkan adaptasi dari para implementor.

Kebijakan yang ditransmisikan kepada agen pelaksana yang tepat, jelas, dan konsisten, tetapi tidak menghalangi adaptasi dari para agen pelaksana tersebut. Sumber daya, menurut Edwards III (1980: 11), menjelaskan bahwa akan hala yang diperlukan agar implementasi berjalan efektif. Tanpa memandang seberapa pun jelas dan konsistennya perintah implementasi dan tanpa memandang seberapa pun akuratnya perintah tersebut ditransmisikan, jika implementor yang mengimplementasikan kebijakan kekurangan sumber daya, maka implementasi tidak akan efektif. Sumber daya yang dimaksud oleh Edwards III meliputi staff, informasi, otoritas, dan fasilitas.

Terkait disposisi, menurut Edwards III menekankan bahwa sikap atau disposisi merupakan hal yang krusial karena jika *implementor* kebijakan memiliki disposisi yang berlawanan dengan arah kebijakan, maka perspektif ini juga dapat mengakibatkan ketidak sesuaian antara tujuan kebijakan yang sesungguhnya

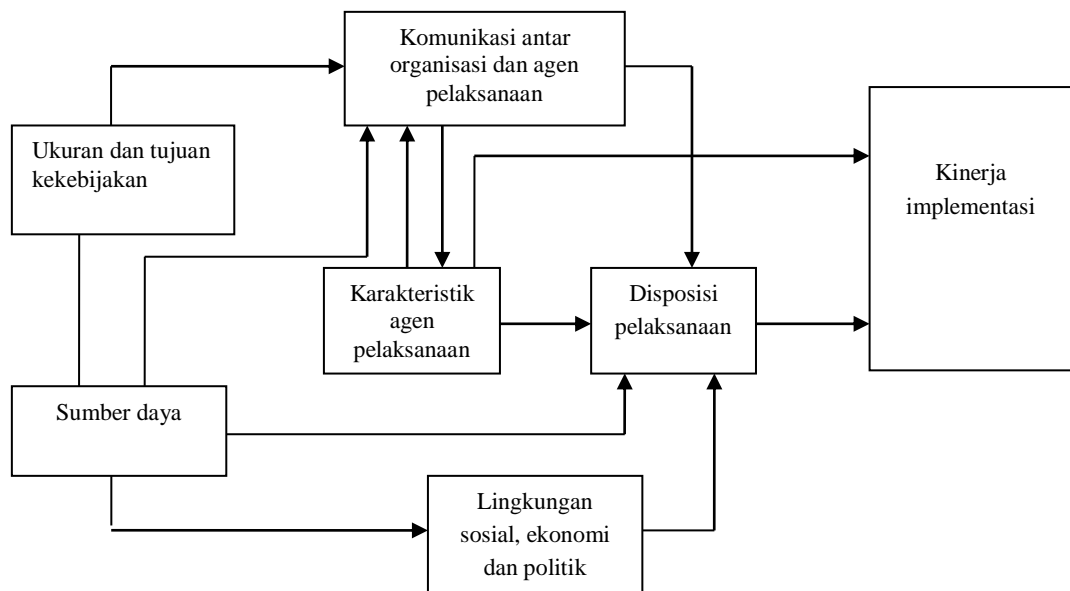
dengan implementasi kebijakan dilapangan. Edwards III menawarkan 2 (dua) alternatif solusi guna mengatasi kebuntuan implementasi karena adanya resistensi dari pelaksanaan. Alternatif pertama adalah dengan pergantian personil dan alternatif kedua adalah memanipulasi insentif. alternatif pertama menurut Edwards III lebih cenderung sulit daripada alternatif kedua. Alternatif kedua ini sering kita jumpai dalam manajemen organisasi. Organisasi yang mengutamakan kinerja seperti dalam perusahaan sering kali memberikan kenaikan gaji yang berbeda diantara karyawan. Karyawan yang memiliki kinerja lebih bagus akan mendapatkan kenaikan gaji yang lebih besar daripada karyawan yang memiliki kinerja yang dibawahnya.

Faktor Keempat yang dikemukakan Edwards III adalah struktur birokrasi. Edwards III (1980: 125) menyatakan bahwa dua sub variabel yang memberikan pengaruh besar pada birokrasi adalah *Standard Operating Procedures (SOP)* dan *pragmentasi*. SOP merupakan respon yang timbul dari implementor untuk menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks. SOP ini sering kita jumpai dalam pelayanan masyarakat pada organisasi pada pelayanan publik terkait pragmentasi, Edwards III (1980: 125) menjelaskan pragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab dari suatu kebijakan pada beberapa unit organisasi.

b. Model Meter dan Horn (Model Proses Implementasi Kebijakan)

Van Meter dan Van Horn, mendefinisikan implementasi kebijakan, merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau organ pemerintah yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan oleh keputusan.

Terdapat 5 (lima) variabel memengaruhi implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn (1975), yaitu: (1) Standar dan sasaran kebijakan; (2) sumber daya; (3) komunikasi antarorganisasi; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.



Gambar 5 Model implementasi kebijakan Meter dan Horn (1975)

Variabel-variabel yang dilakukan oleh Meter dan Horn tersebut, adalah:

1) Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasi.

Standar dan sasaran kebijakan yang kabur akan menyebabkan multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara agen implamentasi

2) Sumber Daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*).

3) Hubungan antara organisasi

Implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu program.

4) Karakteristik agen pelaksana

Karakteristik agen pelaksanaan mencakup birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok pendukung atau kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipasi, yakni mendukung atau menolak; bagai mana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6) Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup 3 (tiga) hal yang penting, yakni: (a) Respons implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauanya untuk melaksanakan kebijakan, yang akan memengaruhi kemauanya untuk

melaksanakan kebijakan; (b) Kongnisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (c) Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Berdasarkan pada teori yang diajukan oleh Edwards III, maka variabel (1) Standar dan sasaran kebijakan dapat disamakan dengan variabel “komunikasi” dalam model Edwards III. Penjelasan yang ada menunjukkan bahwa diperlukan adanya standar dan sasaran kebijakan yang ada menunjukkan bahwa diperlukan adanya standar dan sasaran kebijakan yang jelas sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi maupun konflik. Variabel (2) Sumber daya sejalan dengan variabel ‘sumber daya’ pada model Edwards III, yaitu mencakup SDM dan non-SDM. Variabel (3) Hubungan antara organisasi dapat disamakan dengan variabel “struktur organisasi” dari model Edwards III. Variabel (4) Karakteristik agen pelaksanaan dan variabel (6) Disposisi *implementor*, dapat disamakan dengan variabel “*disposisi*” dalam model Edwards III. Hal ini dikarenakan variabel (4) pada implementor mengacu pada preferensi nilai atau sikap yang ada pada implementer dalam menyikapi nilai-nilai yang dibawa oleh kebijakan.

Perbedaan dari ke enam variabel yang dikemukakan oleh Meter dan Horn, adalah variabel (5) Kondisi sosial, dan ekonomi, yang tidak terdapat dalam model Edwards III. Variabel yang dikemukakan oleh Meter dan Horn nampaknya dari Dry yang melibatkan tiga elemen dalam sistem kebijakan, maka faktor sosial, politik, dan ekonomi dapat kita masukkan dalam elemen lingkungan kebijakan *policy environment*. Edwards III tidak memasukkan elemen lingkungan kebijakan dalam teorinya kemungkinan karena beliau memfokuskan teorinya pada aktor-

aktor kebijakan yang mengimplementasikan kebijakan itu sendiri (*implementor* kebijakan) sehingga tidak memfokuskan pembahasan pada apa yang terdapat di luar implementor kebijakan.

Satu hal yang terlihat menonjol pada gambar metode implementasi menurut Meter dan Horn, yaitu model ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan akan menuju “kinerja” kebanyakan ahli yang mengemukakan model proses kebijakan (Easton, Anderson, dan Dunn) tidak memasukkan “kinerja kebijakan” dalam model proses kebijakan. Nugroho (2003: 388), mengemukakan: uniknya para akademis tidak memasukkan “kinerja kebijakan”, melainkan langsung pada evaluasi kebijakan. Salah satu kemungkinannya adalah para akademi menilai bahwa ‘kinerja kebijakan’ adalah proses yang “pasti terjadi” dalam kehidupan publik, bahkan tanpa harus di sebutkan.

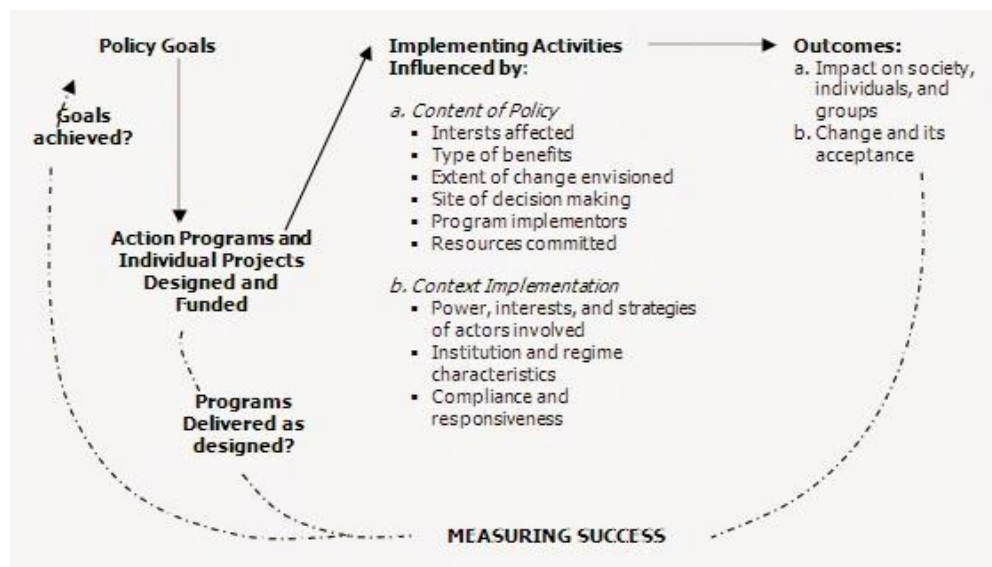
c. Model Grindle (Model Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi)

Model politik *administrative* Grindel (1980) berasumsi bahwa tugas implementasi adalah menetapkan suatu mata rantai yang memungkinkan arah kebijakan umum sebagai suatu hasil dari aktifitas pemerintahan. Dalam hal ini, kebijakan pemerintah diterjemahkan kedalam program tindakan guna mencapai tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan tersebut. Program tindakan itu seperti dapat dijabarkan kedalam proyek-proyek spesifik yang mudah dilaksanakan. (Suratman, 2017).

Terdapat 2 (dua) variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Grindle (1980), yaitu konten kebijakan (*content of policy*) dan konten implementasi (*context of implementation*). Variabel konten kebijakan,

meliputi: (1) *interest affected* (kepentingan yang di pengaruhi); (2) *Type of benefits* (jenis manfaat); (3) *Extent of change envision* (jangkauan perubahan yang diinginkan); (4) *Site of decision making* (kedudukan pengambil keputusan); (5) *Program implementor* (pelaksanaan program); dan (6) *Resources committed* (ketersediaan sumber daya).

Variabel konteks implementasi, meliputi: (1) *Power, interest and strategi of actor involed* (kemampuan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat) (2) *Intitution and regime characteristic* (karakteristik pemerintah dan lembaga); dan (3) *Compliance and responsiveness* (kepatutan dan daya tanggap).



Gambar 6. Model implementasi kebijakan Grindle (1980)

Variabel konten kebijakan diperinci kedalam 6 (enam) unsur, yaitu:

1) *Interest affected* (kepentingan yang dipengaruhi)

Jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap kegiatan politik. Kebijakan publik yang dimaksudkan untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik, ekonomi, dan

sebagainya, akan dapat merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan publik tersebut.

2) *Type of benefits* (jenis manfaat)

Program yang memberikan mamfaat secara kolektif atau terhadap banyak orang akan lebih mudah untuk memperoleh dukungan dan tingkat kepatuhan yang tinggi dari *target groups* atau masyarakat banyak.

3) *Extent of change envision* (jangkauan perubahan yang diinginkan)

Program yang bersifat jangka panjang dan menuntut perubahan perilaku masyarakat dan tidak secara langsung atau segera mungkin dapat dirasakan manfaatnya bagi masyarakat (*target groups*) cenderung lebih mengalami kesulitan dalam implentesinys.

4) *Site of decision making* (kedudukan pengambilan keputusan)

Semakin tersebar pengambilan kedudukan pengambilan keputusan dalam implentasi kebijakan publik, baik secara geografis maupun secara organisatoris, akan semakin sulit pula implementasi program, semakin banyak satuan-satuan pengambilan keputusan yang terlibat di dalamnya.

5) *Program implementor* (pelaksanaan program)

Kemampuan pelaksanaan program akan memengaruhi keberhasilan implementasi program tersebut. Birokrasi yang memiliki staf aktif, berkualitas, berkeahlian, dan berdedikasi tinggi terhadap pelaksanaan tugas akan sangat mendukung keberhasilan implementer program.

6) *Resources committed* (ketersediyaan sumber daya)

Tersedianya sumber-sumber secara memadai akan mendukung keberhasilan implementasi program atau kebijakan publik.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik juga ditentukan oleh variabel lingkungan atau konteks kebijakan. Variabel ini meliputi 3 (tiga) unsur, yaitu :

1) *Power, interest and strategi of actor involed* (kemampuan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat)

Strategi, sumber, dan posisi kekuasaan dari implementor akan menentukan keberhasilan implementasi suatu program. Aktor politik akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan terjadi dalam implementasi apabila kekuatan politik merasa berkepentingan terhadap suatu program, sehingga *output* suatu program akan meningkatnya.

2) *Intitution and regimecharacteristic* (karakteristik pemerintah dan lembaga)

Implementasi suatu program tentu akan mendapat konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Penyelesaian konflik akan menentukan *who gets what* atau “siapa mendapatkan apa”.

3) *Compliance and responsiveness* (kepatuhan dan daya tanggap)

Tujuan program dalam lingkungan khusus dapat tercapai jika para implementor tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dari *beneficiaries*. Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi.

Model Grindle memiliki aspek yang hampir sama dengan model Meter dan Horn. Aspek yang sama adalah memasukan elemen lingkungan kebijakan sebagai

faktor memengaruhi implementasi kebijakan. Meter dan Horn mengikutsertakan ‘kondisi sosial, politik, dan ekonomi’ sebagai salah satu faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan, dan Grindle mengikutsertakan variabel besar “konteks implementasi”.

Kelebihan dari model Grindle dalam variabel konteks implementasi adalah model ini lebih menitikberatkan pada politik dari para pelaku kebijakan. Unsur pertama dari variabel kompleks implementasi yaitu *power, interest and strategies of actors involved* menjelaskan bahwa isi kebijakan sangat dipengaruhi oleh peta perpolitikan dari para pelaku kebijakan. Aktor-aktor penentu kebijakan akan berusaha menempatkan kepentingan mereka pada kebijakan-kebijakan yang melibatkan minat mereka, sehingga kepentingan mereka terakomodasi di dalam kebijakan.

Unsur kedua dari Grindle yaitu *insitution and regime characteristics* maupun unsur ketiga yaitu *compliance and responsiveness* memiliki kesamaan dengan faktor disposisi dari model Edwards III. Pada unsur kedua (Karakteristik lembaga dan penguasa) implementasi suatu program tentu akan mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Timbul resistensi terhadap suatu kebijakan dari suatu kelompok kepentingannya terancam dan akan menimbulkan konflik. Cara penanganan konflik pada penguasa yang otoriter tentu akan berbeda dengan cara penanganan pada penguasa yang demokratis.

Unsur ketiga dari variabel konteks implementasi dari model Grindle, yaitu *compliance and responsiveness*. Perbedaan dengan model Edwards III dalam hal

ini adalah Grindle memfokuskan pada diposisi penguasa/ rezim/ pembuat kebijakan, sedangkan Edwards III lebih menekankan pada diposisi implementor. Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi. Pelibatan politik dalam unsur ini angkanya masih berkaitan dengan unsur pertama yang menyebutkan unsur kekuasaan, minat, dan strategi aktor-aktor, karena jika suatu isu melibatkan kepentingan dalam minat dari pembuat kebijakan dan atau implementor kebijakan tersebut, maka responsivitas dari pembuat kebijakan maupun implementor semestinya juga lebih tinggi.

Grindle juga memandang bahwa implementasi kebijakan masih melibatkan politik pada variabel konten kebijakan. Unsur pertama hingga keempat, yaitu *interest affected*, *type of benefits*, *extent of change envisioned*, dan *site of decision* makin, terlihat bahwa peran politik masih kuat. Jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik. Peran politik juga masih dapat ditelusuri pada unsur kedua hingga keempat.

Grindle juga memiliki kesamaan pandangan dengan Edwards III maupun Meter dan Horn pada variabel konten/ isi kebijakan. Unsur kelima, yaitu program implementors menunjukkan kemampuan pelaksanaan program akan memengaruhi keberhasilan implementasi program. Pendapat ini sebangun dengan faktor sumber daya yang dikemukakan oleh Edwards III maupun Meter dan Horn. Grindle membedakan 'sumber daya' dari model Edwards III maupun Meter dan Horn.

Unsur keenam yaitu *resources committed* dinyatakan sebagai tersedianya sumber-sumber secara memadai. Kedua unsur (undur kelima dan keenam) dari model Grindle dapat disimpulkan sama dengan faktor sumber daya sebagaimana dikemukakan Edwards III maupun Meter dan Horn, tetapi Grindle membedakan sumber daya sebagai SDM (Sumber Daya Manusia) dan non SDM.

d. Model Mazmanian dan Sabatier (Model Kerangka Kerja Analisis implementasi)

Terdapat 3 (tiga) kelompok variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), yaitu:

1) Mudah tindaknya masalah dikendalikan (*tractability of the problem*)

Kategori *tractability of the problem* mencakup variabel-variabel: (a) tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan; (b) tingkat kemajemukan kelompok sasaran; (c) proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi; dan (d) cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

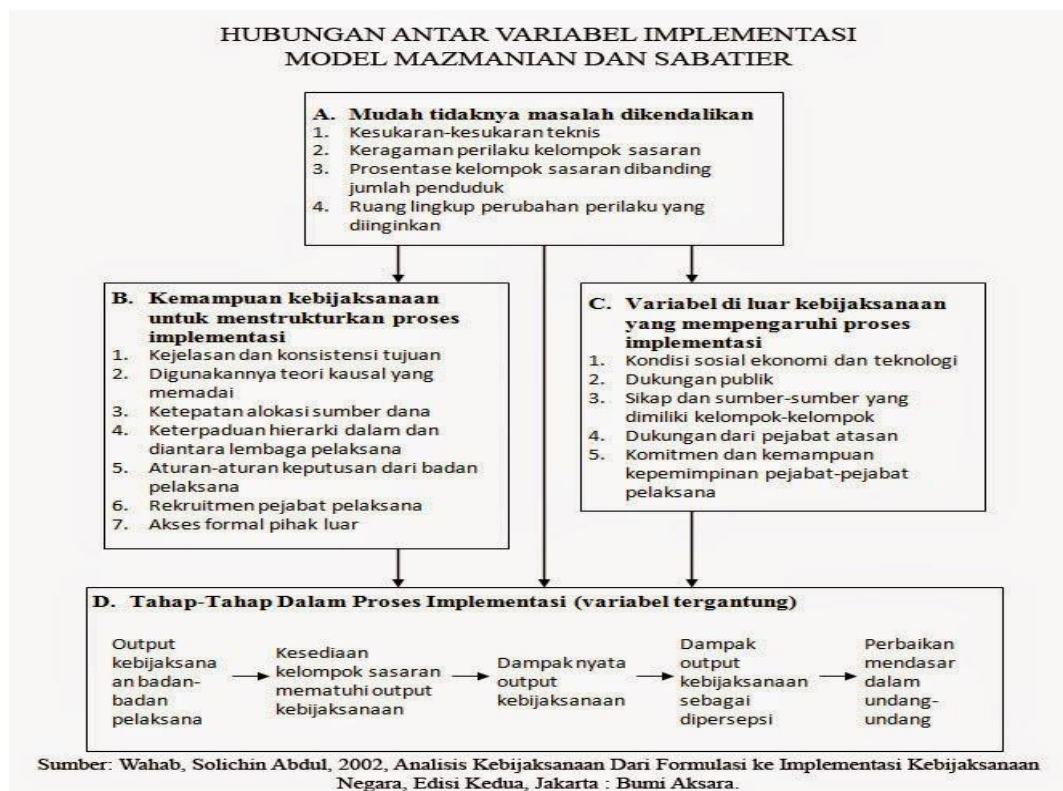
2) Kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasikan proses implementasi (*ability of statute to structure implementation*)

Kategori *ability of statute to structure implementation* mencakup variabel-variabel: (a) kejelasan isi kebijakan; (b) seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis; (c) besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut; (d) seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar instansi pelaksana; (e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang

ada pada badan pelaksana; (f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan; dan (g) seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

3) Variabel diluar kebijakan/variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)

Kategori *nonstatutory variables affecting implementation* mencakup variabel-variabel: (a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi; (b) Dukungan publik terhadap kebijakan; (c) Sikap dari kelompok pemilih (*constituent groups*); dan (d) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.



Gambar 7. Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier (1983)

Mazmanian dan Sabatier juga memasukkan variabel lingkungan kebijakan sebagai variabel yang memengaruhi implementasi kebijakan. Perbedaan utamanya dengan model Grindle adalah, selain variabel konten kebijakan yang oleh Mazmanian dan Sabatier dikelompokkan sebagai kemampuan statuta untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to structure implementation*), mereka juga memperluas variabel yang memengaruhi kebijakan yang menjadi tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*) dan variabel diluar kebijakan yang memengaruhi implementasi/ *nonstatutory variables affecting implementation*.

Mazmanian dan Sabatier memerhitungkan tingkat kesulitan teknis (*technical difficulties*), keberagaman kelompok sasaran (*diversity of target group behavior*), persentasi kelompok sasaran terhadap total populasi (*target group as a percentage of the population*), serta tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (*extent of behavioral change required*) pada variabel tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*). Unsur keempat, yaitu tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (*extent of behavioral change required*) memiliki kesamaan salah satu unsur dari variabel kebijakan dari Grindle yaitu *extent of the change envisioned*.

Unsur pertama yaitu *socioeconomic conditions and technology* pada *nonstatutory variable*, memiliki kesamaan dengan variabel Meter dan Horn yaitu keadaan sosial, politik, dan ekonomi. Perbedaan utamanya adalah Mazmanian dan Sabatier menyebutkan kata teknologi sebagai satu kesatuan dengan sosioekonomi, sebagai mana Grindle, Mazmanian dan Sabatier juga memerhatikan aspek politik.

Unsur kedua, yaitu *public support*, maupun unsur keempat, yaitu *support from sovereigns*, memperlihatkan bahwa dukungan publik (*bottom*) maupun dukungan dari penguasa (*top*) ikut menentukan implementasi. Tanpa adanya dukungan dari kedua pihak (*top and bottom*) maka implementasi akan menghadapi kendala dukungan dari atas maupun bawah ini melibatkan proses politik. Publik yang memiliki kepentingan lebih cenderung akan mendukung suatu kebijakan yang mengutamakan kepentingan mereka. Penguasa juga akan cenderung mendukung kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka.

Unsur kedua, yaitu *attitudes and resources of constituency groups* memiliki kesamaan dengan faktor disposisi dari model Edwards III. Perbedaannya adalah Edwards III memfokuskan pada sikap attitude dari implementor, sedangkan Mazmanian dan Sabatier lebih fokus pada sikap dari konstituen atau pemilih.

Unsur kelima, yaitu *commitment and leadership skill of implementing officials*, model Mazmanian dan Sabatier juga memfokuskan pada komitmen dan kemampuan kepemimpinan dari implementor. Keunggulan model ini adalah terkait dengan kepemimpinan yang belum dibahas pada model-model sebelumnya.

Model Mazmanian dan Sabatier pada variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to structure implementation*), memiliki beberapa kesamaan dengan model Edwards III. Unsur pertama, yaitu *Clear and Consistent objectives* bersesuaian dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Kejelasan dan konsistensi tujuan merupakan salah satu faktor yang dimaksud oleh Edwards III dan faktor komunikasi. Agen-

agen implementor akan menemui kesulitan mengimplementasikan kebijakan tanpa tujuan yang jelas dan konsisten.

Unsur keenam, yaitu *decision rules of implementing agencies* juga merupakan dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Unsur kelima ini juga menuntut adanya kejelasan aturan/ rules dari agen-agen pelaksana. Kesesuaian antara model Mazmanian dan Sabatier dengan model Edwards III terlihat pada unsur ketiga yaitu *initial allocation of financial resources*, maupun unsur keenam yaitu *recruitment of implementing official*, unsur alokasi dana maupun unsur rekrutmen petugas implementasi memiliki kesamaan yang faktor sumber daya dari model Edwards III, Meter dan Horn, maupun Grindle. Model Grindle, model Mazmanian dan Sabatier juga memisahkan SDM dan non SDM pada faktor sumber daya. Unsur lain yang sesuai yang model Edwards III adalah unsur keempat yaitu *hierarchical integration within and among implementing institutions*, unsur ini serupa dengan faktor struktur birokrasi dalam model Edwards III. Integrasi hierarkis didalam dan diantara lembaga implementor merupakan hal yang mutlak diperlukan agar implementasi kebijakan tidak saling *overlap*.

Terdapat pula unsur yang tidak didapati pada variabel lain, yaitu kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi kebijakan. Unsur kedua, yaitu *incorporstion of adequate casual theory* menuntut adanya kajian ilmiah maupun empiris agar sebuah kebijakan dinilai layak dikatakan mampu menstrukturisasi implementasi. Adanya landasan teori kausal yang kuat maupun kajian ilmiah dan

bukti empiris, dan sebuah kebijakan melewati *fit and proper test* sebelum menjadi kebijakan yang memungkinkan untuk dilaksanakan.

Perbedaan dengan moodel lain juga terdapat pada unsur ketujuh, yaitu *formal access by outsiders*. Keunggulan Mazmanian dan Sabatier adalah bahwa model ini juga memperhitungkan peran serta publik dalam implementasi kebijakan. Implementasi akan berjalan relatif lebih lancar apabila publik diberi kesempatan untuk mengakses proses kebijakan, atau paling tidak dalam salah satu prosesnya seperti penentuan agenda atau evaluasi kabijakan. Beberapa kajian kemudian mengkategorikan model Mazmanian dan Sabatier ini memiliki pendekatan *bottom-upper*, atau pendekatan kebijakan dari bawah (publik) keatas (penentu kebijakan).

C. Kebijakan Tata Ruang

Kebijakan Tata ruang, meliputi aspek perencanaan tata guna lahan, pemanfaatan lahan dan pengendalian lahan. Secara umum pengaturan penggunaan ruang wilayah diatur dalam pasal 33 UUD 1945 Ayat (3) “Bumi, Air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak Negara ini lebih lanjut diatur dalam berbagai undang-undang dan peraturan pemerintah

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dengan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang, sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan

lingkungan hidup yang berkelanjutan serta tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang. Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada, dikarenakan pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan. Pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang.

Tujuan penyelenggaraan penataan ruang adalah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang *nyaman* yaitu keadaan dimana masyarakat dapat mengartikulasikan nilai-nilai sosial budaya dan fungsinya sebagai manusia; *produktif* yaitu proses dimana produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat sekaligus meningkatkan daya saing; dan *berkelanjutan* yaitu kondisi dimana kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan,

tidak hanya untuk kepentingan generasi saat ini, namun juga generasi yang akan datang. Keseluruhan tujuan ini diarahkan untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera; mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumberdaya alam dan sumberdaya buatan dengan memperhatikan sumberdaya manusia; dan mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak *negative* terhadap lingkungan.

1. Azas Normatif Penyelenggaraan Penataan dan Pemanfaatan Ruang

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dengan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang, sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan serta tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang. Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan subsistem.

Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada, dikarenakan pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan. Pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan

nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa “tata ruang adalah wujud struktur dan pola ruang”. Menurut Kartasasmita (1996:427), “pengertian tata ruang tidak dapat dipisahkan dengan definisi penataan ruang karena dalam penataan ruang terkandung berbagai pengertian mengenai tata ruang yang komprehensif”. Kartasasmita (1996:427), mendefinisikan tata ruang sebagai “penataan segala sesuatu yang berada di dalam ruang sebagai wadah penyelenggaraan kehidupan”.

Selanjutnya Kartasasmita (1996:426), juga telah memberikan definisi mengenai “penataan ruang yaitu merupakan proses perencanaan, pelaksanaan, atau pemanfaatan ruang, dan pengendalian pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang harus terkait satu sama lain”. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Pasal 1 Angka 5 disebutkan lebih spesifik mengenai penataan ruang yaitu, “Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang”. Selanjutnya Pasal 1 Angka 6 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa, “ Penyelenggaraan penataan ruang

adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang”. Sedangkan Mahmud memberikan pengertian mengenai tata ruang, yaitu :

Suatu wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan atau tidak yang mencakup didalamnya kawasan perkotaan serta kawasan-kawasan tertentu yang menunjukkan adanya suatu maksud dari pada wujud struktural pemanfaatan ruang. Maksud dari pada wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk lingkungan alam, lingkungan sosial, dan lingkungan buatan yang secara hierarki dan struktur membentuk tata ruang. Sedangkan pola pemanfaatan ruang adalah bentuk pemanfaatan ruang yang menggambarkan fungsi-fungsi dan karakter manusia yang akan berwujud seperti pola lokasi, pola penggunaan tanah, dan lain-lain.

Dengan demikian, penataan ruang dapat diartikan sebagai usaha pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang yang optimal bagi kemakmuran rakyat. Adanya penataan ruang ini diharapkan bisa menjadi jembatan bagi pengakomodasian dari berbagai kepentingan yaitu kepentingan pemerintah, swasta dan masyarakat sehingga tercipta keterpaduan, keselarasan dan keserasian pembangunan lingkungan.

Penataan ruang menurut Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang pasal 2 berasaskan:

- a. Keterpaduan;
- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- c. Keberlanjutan;
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. Keterbukaan;
- f. Kebersamaan dan kemitraan;
- g. Pelindungan kepentingan umum;
- h. Kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. Akuntabilitas.

Adapun tujuan penataan ruang dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, bahwa Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Hal ini juga sejalan dengan yang diungkapkan oleh Tarigan (2004:52) bahwa: “tujuan penataan ruang adalah menciptakan hubungan yang serasi antara berbagai kegiatan berbagai sub wilayah agar tercipta hubungan yang harmonis dan serasi”.

Dari uraian mengenai tujuan tata ruang di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan penataan ruang adalah untuk pemanfaatan ruang yang sesuai dengan kondisi sumberdaya yang ada agar tercipta hubungan yang harmonis dan serasi.

Yang dimaksud dengan Struktur ruang dikemukakan pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang bahwa :

Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan

sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.

Adapun elemen-elemen yang membentuk struktur ruang kota (Sinulingga, 2005: 97) yaitu :

- 1) Kumpulan dari pelayanan jasa termasuk di dalamnya perdagangan, pemerintahan, keuangan yang cenderung terdistribusi secara berkelompok dalam pusat pelayanan.
- 2) Kumpulan dari industri sekunder (manufaktur) pergudangan dan perdagangan grosir yang cenderung untuk berkumpul pada suatu tempat.
- 3) Lingkungan permukiman sebagai tempat tinggal dari manusia dan ruang terbuka hijau.
- 4) Jaringan transportasi yang menghubungkan ketiga tempat di atas.

Dari pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa struktur ruang

adalah susunan pusat-pusat permukiman yang didalamnya terdapat jaringan sarana dan prasarana. Struktur ruang mencakup wilayah pelayanan jasa, industri dan permukiman yang dihubungkan oleh jaringan transportasi.

Adapun yang dimaksud dengan pola ruang dikemukakan pada pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang bahwa, "Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya".

Tata ruang perkotaan lebih kompleks dari tata ruang perdesaan, sehingga perlu lebih diperhatikan dan direncanakan dengan baik. Kawasan/zona di wilayah perkotaan dibagi dalam beberapa zona sebagai berikut:

- 1) Perumahan dan permukiman
- 2) Perdagangan dan jasa
- 3) Industri
- 4) Pendidikan
- 5) Perkantoran dan jasa

- 6) Terminal
- 7) Wisata dan taman rekreasi
- 8) Pertanian dan perkebunan
- 9) Tempat pemakaman umum
- 10) Tempat pembuangan sampah

Dari pengertian diatas dapat digambarkan bahwa pola ruang merupakan bentuk distribusi ruang untuk peruntukan fungsi lindung dan fungsi budi daya. Sehingga dalam perencanaan tata ruang tidak biasa dilepaskan dari pola ruang untuk menghindari dampak-dampak yang akan terjadi apabila pendistribusian ruang berbaur. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan ruang, menjelaskan pengertian pemanfaatan ruang dalam pasal 1 point 14 bahwa, “Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan program beserta pembiayaannya”.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan ruang pasal 34 pasal 1 menyatakan bahwa, dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan:

- a. Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis;
- b. Perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur ruang dan pola ruang wilayah dan kawasan strategis; dan
- c. Pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan ruang pasal 34 pasal 4 menyatakan bahwa, pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan :

- a. Standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
- b. Standar kualitas lingkungan; dan

c. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Dari Pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pemanfaatan ruang adalah upaya yang ditempuh untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang agar dapat sesuai dengan rancangan tata ruang wilayah yang telah ditetapkan, dalam hal ini pemanfaatan ruang merujuk pada Perda Nomor 6 Tahun 2006 Tentang RTRW Kota Makassar 2005-2015, yang saat ini telah mengalami perubahan.

2. Hakekat Ruang dan Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang pada hakekatnya telah dikenal semenjak manusia mulai membentuk komunitas, bahkan sejak membentuk komunitas kecil yang bernama keluarga yakni, pada saat hendak melaksanakan berbagai kegiatan hidup maupun kegiatan usaha, dalam kenyataan praktis sehari-hari ternyata memerlukan jawaban serentak atas tiga pertanyaan :

- a. Dimana akan melakukan kegiatan? (permasalahan lokasi);
- b. Seberapa besar kegiatan tersebut akan dikembangkan? (permasalahan intensitas atau ukuran kegiatan);
- c. Kapan kegiatan tersebut akan mulai dilaksanakan, dikembangkan, dan diakhiri? (permasalahan saat, waktu).

Pembentukan 'ruang' dengan demikian sesungguhnya dimulai dengan dipilihnya lokasi kegiatan, sedangkan ukuran-ukuran intensitas serta saat kegiatan menjadi atribut pula dari ruang tersebut berbagai kegiatan yang memanfaatkan ruang tersebut membentuk pola ruang yang saling berhubungan satu sama lain, dengan demikian, pola pemanfaatan ruang/kawasan juga mencerminkan hubungan

antara manusia dengan manusia, sebagaimana hubungan antara manusia dengan lingkungan secara umum, ruang lebih dipandang dalam makna sebagai wadah kehidupan pribadi dan sosial manusia untuk menjalankan kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan, mutu kehidupan, dan kebanggaan kulturalnya. Ruang atau wadah kehidupan ini juga, dalam berbagai skala merupakan tempat aktualisasi bagi manusia sebagai aktor utama pengguna ruang dengan perilaku dan sifat-sifat sosialnya.

Pemanfaatan ruang, selain untuk mendukung wadah kehidupan pribadi dan sosial manusia juga harus memperhitungkan ruang tersebut sebagai suatu sistem lingkungan (ekosistem). Sebagai suatu ekosistem, ruang ini dibentuk oleh unsur-unsur biotik (manusia, hewan, dan tumbuhan), dan abiotik (seperti tanah dan batuan, air, udara dan lainnya) dimana interaksi antara unsur-unsur tersebut memberikan sifat-sifat alam yang sangat khas dan berbeda dari satu tempat dengan tempat lainnya (*local site specific*). Keanekaragaman bentang alam/lansekap dan biota juga meningkatkan kenyamanan suatu ruang atau kawasan, sehingga dalam perencanaan ruang maka pemahaman terhadap sifat dan karakter serta kualitas bentang alam ini menjadi penting untuk menghindari kerusakan dan kehancurannya yang berdampak negatif terhadap kelangsungan kehidupan ekonomi (misal banjir, longsor, dan kehilangan keindahan alam) dan budaya kota tersebut.

Pemanfaatan ruang merupakan kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan dan penertiban terhadap implementasi rencana sebagai tindak lanjut dari penyusunan atau adanya rencana, agar pemanfaatan ruang sesuai dengan

rencana tata ruang. Ibrahim (1998:27) mengemukakan bahwa dengan kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang, maka dapat diidentifikasi sekaligus dapat dihindarkan kemungkinan terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang.

Sudut pandang antropologi, ruang merupakan sebuah urusan yang merujuk pada bagaimana *model pengaturan ruang* dilakukan oleh sekelompok individu, komuniti atau masyarakat sesuai dengan budaya mereka (Hall;1966 dan Rapoport :1994). Lebih jauh Hall (1966) mengatakan bahwa hakekat kajian antropologi mengenai ruang atau *anthropology of space* adalah masalah bagaimana individu mengatur ruang yang menjadi teritorinya, atau dalam istilah Rapoport (1994) bagaimana *cognitive domain* dari individu, yang berfungsi sebagai *mental maps*, menentukan kegunaan, fungsi dan batas dari sebuah wilayah dalam prakteknya, kebudayaan berfungsi untuk membuat, mengklasifikasi, menyeleksi, menyikapi, dan menciptakan system peralatan yang sesuai terhadap berbagai unsur dan satuan unsur yang ada dalam lingkungannya, yang kemudian dapat dimanfaatkan secara optimal dengan tanpa melanggar nilai dan norma yang berlaku pada kebudayaan yang bersangkutan. Dengan demikian penataan ruang dalam lingkungan hidup manusia, sangat tergantung pada kebudayaannya

Konteks ini, persoalan penataan ruang dapat dipahami sebagai persoalan budaya, yaitu bagaimana sebuah komuniti menafsirkan makna suatu ruang dan memutuskan untuk menggunakannya sesuai dengan klasifikasi yang ditentukan oleh kebudayaannya. Berangkat dari kajian hubungan antara kebudayaan dan penataan ruang, Hall menyatakan bahwa manusia telah menciptakan suatu dimensi baru yang disebut dimensi budaya yang *proxemic*, dimana penataan dan

penggunaan ruang disesuaikan dengan konsep-konsep kebudayaannya. Sebagai satu kesatuan antara manusia dan lingkungannya, manusia dan lingkungan secara bersamaan berada dalam kondisi saling membentuk satu dengan lainnya.

Sudut pandang sosio-kultural, yang menjadi titik awal dalam pembahasan tentang ruang ialah hubungan antara manusia dan lingkungannya, baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial. Ruang adalah ekologi manusia yang dipandang sebagai sarana pemenuhan kebutuhan atau kelangsungan hidup manusia, yang terdiri dari kebutuhan individu yang bersifat privat dan kebutuhan sosial yang bersifat kolektif, yang pemanfaatannya didefinisikan oleh kebudayaan/masyarakat setempat. Pembagian ruang ini terbentuk melalui pendekatan tentang jarak sosial, di mana semakin dekat jarak antara satu orang dengan orang lainnya dalam berinteraksi, maka hubungan di antara keduanya dapat dikatakan semakin dekat, dan sebaliknya Ruang yang digunakan untuk berhubungan secara dekat, intim dan personal disebut ruang pribadi (privat); sementara ruang yang digunakan untuk hubungan sosial yang jauh, yang menunjukkan indikasi tidak akrab, disebut dengan ruang publik.

Menurut Suparlan (2004:18), pada hakekatnya manusia menciptakan suatu lingkungan budaya yang fungsional untuk struktur-struktur kegiatan tertentu, yaitu guna pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidupnya (kebutuhan primer, sekunder/sosial, dan kebutuhan untuk beradab). Karena setiap pemenuhan kebutuhan selalu memerlukan kegiatan yang dilakukan dalam sebuah ruang, maka ruang juga akan diseleksi dan dikategorisasikan berdasar pada kegiatan yang dilakukan manusia sebagai pribadi maupun sebagai anggota masyarakat,

demikianlah, menurut Suparlan sebagaimana juga diungkapkan Hall, ruang kemudian dapat dilihat dari sisi ruang pribadi dan ruang public teknologi dan perkembangan sistem ekonomi masih berada dalam tahap sederhana. Usaha ekonominya sangat tergantung pada sumberdaya alam yang ada dan bersifat ekstraktif, manusia baru pada tahap meramu tumbuhan dan berburu binatang untuk kehidupannya. Pada tahap kebudayaan pengumpulan bahan pangan (*food gathering*) teritori atau ruang hidup yang diperlukan oleh seorang manusia harus seluas mungkin untuk memastikan diperolehnya bahan makanan.

Perkembangan pemukiman, seiring dengan meningkatnya populasi sebagai akibat jaminan keamanan pangan yang tercukupi oleh system perladangan atau persawahan (dibanding dengan sistem berburu dan meramu), menjadikan berkembangnya sistem ekonomi, politik, pemerintahan dan organisasi sosial. Selanjutnya kesejahteraan masyarakat makin meningkat dan hal ini meningkatkan pula system pengetahuan, seni dan teknologi manusia.

Dalam bidang ekonomi, perkembangan yang berupa spesifikasi bidang kerja mengakibatkan manusia lalu menjadi spesialis untuk satu bidang pekerjaan tertentu. Sementara di bidang sosial-politik muncul perbedaan strata atas dasar perbedaan surplus pangan, yang ujungnya adalah perbedaan kekuasaan, muncul stratifikasi sosial dan sistem kepemimpinan dalam masyarakat. Kompleksitas ini menyebabkan lahirnya bidang pekerjaan baru yang tidak bersentuhan lagi dengan sumberdaya alam secara langsung yaitu bidang jasa. Dalam bidang teknologi, berbagai penemuan manufaktur dan mesin mengakibatkan manusia bekerja untuk produksi massal yang menuntut efektivitas dan efisiensi dalam sebuah kompleks

industri. Orientasi ekonomi pada pengembangan kapital atas dasar industri dan jasa menjadi ciri dari perkembangan pemukiman yang lebih kompleks dari desa, yang disebut kota Sementara itu, pengaturan mengenai ruang juga diwarnai dengan batas-batas yang boleh jadi berbentuk material (fisik) tapi bisa juga non-fisik atau berada dalam peta kognitif (*imajiner*) anggota masyarakat saja sebagaimana diungkapkan Rapoport (2010). Sebagai contoh adalah kehidupan masyarakat masih mengenal sistem raja-raja kecil.

Sebuah teritori kerajaan dibagi lagi menjadi dua batas imajiner yang hanya ada dalam peta kognitif mereka, yaitu batas antara daerah yang disebut kepala (kambata) dimana tempat raja bermukim, dan ekor (kiku) tempat sebagian besar hambatan menetap, dilihat dari kondisi geografis, wilayah ekor lebih strategis untuk pengembangan karena berhubungan langsung dengan jalan raya. Namun apabila pengembangan dilakukan di wilayah tersebut, bukan hanya menyinggung eksistensi dan kewibawaan raja lokal tersebut, tetapi juga kemungkinan besar ditolak oleh masyarakat yang tinggal di wilayah ekor tersebut.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa ruang itu juga mencerminkan tingkat dan keunikan budaya suatu bangsa dan bangsa. Ruang-ruang yang memiliki nilai budaya yang tinggi, seperti perdesaan tradisional yang unik, situs cagar budaya dan lokasi warisan budaya, harus dapat dilestarikan keberadaannya dalam suatu kawasan perencanaan sebagai suatu kawasan warisan budaya dan yang dapat merupakan simbol desa tersebut. *Sense and spirit of place* dari suatu ruang/kawasan yang ditata harus dilestarikan atau direkayasa untuk memberi "roh", makna, dan pesan budaya pada kawasan tersebut. Kawasan, terlebih kota,

seharusnya memiliki hal ini sehingga nilai-nilai etnik dan bangsa dapat tercermin dalam penataannya.

3. Dimensi Wilayah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 1 Angka 17 menjelaskan konsep wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur yang terkait kepadanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional”. Menurut Rustiadi, *et al.* (2006) wilayah dapat didefinisikan sebagai unit geografis dengan batas-batas spesifik tertentu dimana komponen-komponen wilayah tersebut satu sama lain saling berinteraksi secara fungsional. Sehingga batasan wilayah tidaklah selalu bersifat fisik dan pasti tetapi seringkali bersifat dinamis. Komponen-komponen wilayah mencakup komponen biofisik alam, sumberdaya buatan (infrastruktur), manusia serta bentuk-bentuk kelembagaan. Dengan demikian istilah wilayah menekankan interaksi antar manusia dengan sumberdaya-sumberdaya lainnya yang ada di dalam suatu batasan unit geografis tertentu.

Menurut Nugroho dan Dahuri (2004:9), “wilayah (region) adalah suatu area geografis yang memiliki ciri tertentu dan merupakan media bagi segala sesuatu untuk berlokasi dan berinteraksi”. Selanjutnya Jayadinata membagi pengertian mengenai wilayah menjadi dua, yaitu:

- a. Wilayah dari aspek formal/wilayah geografi adalah kesatuan alam yang serba sama atau homogen atau seragam dan kesatuan manusia yaitu masyarakat serta kebudayaan yang serba sama dan mempunyai ciri yang khas sehingga wilayah tersebut dapat dibedakan dengan wilayah yang lain.
- b. Wilayah dari aspek fungsional merupakan suatu bagian dari permukaan bumi, di mana keadaan alam yang berlawanan memungkinkan timbulnya

berbagai kegiatan yang saling mengisi dalam kehidupan penduduk (Jayadinata, 1999:13)

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa definisi wilayah adalah kesatuan geografis, manusia dan budaya yang memiliki ciri khusus serta adanya proses saling berinteraksi didalamnya. Pengertian rencana tata ruang wilayah dikemukakan oleh Tarigan (2004:43) bahwa,

Perencanaan ruang wilayah adalah penggunaan atau pemanfaatan ruang wilayah, yang intinya adalah perencanaan penggunaan lahan dan perencanaan pergerakan pada ruang tersebut. Perencanaan ruang wilayah pada dasarnya adalah menetapkan ada bagian-bagian wilayah (zona) yang penggunaannya diatur dengan tegas dan bagian-bagian wilayah yang kurang atau tidak diatur penggunaannya. Dengan demikian, kegiatan itu disebut perencanaan atau penyusunan tata ruang wilayah.

Selanjutnya Tarigan (2004:51) mengemukakan bahwa,

Perencanaan tata ruang wilayah adalah suatu proses yang melibatkan banyak pihak dengan tujuan agar penggunaan ruang itu memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada masyarakat dan terjaminnya kehidupan yang berkesinambungan.

Karmisa (1990:236) merumuskan bahwa,

Perencanaan tata ruang meliputi kegiatan menyusun, menetapkan rencana tata ruang dengan pertimbangan aspek waktu, model, dan optimasi terhadap pembangunan bumi, air, angkasa dan keseimbangan serta daya dukung lingkungan.

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang

Penataan Ruang, perencanaan dilakukan dengan pertimbangan:

- a) Keserasian, keselarasan dan keseimbangan fungsi budidaya dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial, budaya serta fungsi pertahanan dan keamanan;
- b) aspek pengelolaan secara terpadu berbagai sumberdaya, fungsi estetika lingkungan dan sosial.

Dengan demikian perencanaan penataan ruang wilayah harus memperhatikan segala aspek kehidupan guna mewujudkan suatu tata ruang yang kondusif dan aman bagi masyarakat. Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa RTRW adalah proses perencanaan yang melibatkan banyak pihak guna penetapan dan pengaturan penggunaan ruang atau bagian-bagian wilayah sehingga dapat menciptakan kemakmuran dan kehidupan yang berkesinambungan bagi masyarakat.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang yang merupakan landasan penataan ruang wilayah di Indonesia menyebutkan bahwa Rencana Tata Ruang dibedakan atas :

- a) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
 - (1) RTRW Nasional memuat :
 - (a) Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional;
 - (b) Rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama;
 - (c) Rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional;
 - (d) Penetapan kawasan strategis nasional;
 - (e) Arah pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
 - (f) arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional,

arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

- (2) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk :
 - (a) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
 - (b) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
 - (c) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
 - (d) Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi, serta keserasian antarsektor;
 - (e) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
 - (f) Penataan ruang kawasan strategis nasional; dan Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.
 - (3) Jangka Waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah duapuluh tahun.
- b) Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi
- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada:
 - (a) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
 - (b) Pedoman bidang penataan ruang; dan
 - (c) Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
 - (2) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan:
 - (a) Perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi;
 - (b) Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi;
 - (c) Keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota;

- (d) Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
 - (e) Rencana pembangunan jangka panjang daerah;
 - (f) Rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan;
 - (g) Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
 - (h) Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:
- (a) Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;
 - (b) Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;
 - (c) Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;
 - (d) Penetapan kawasan strategis provinsi;
 - (e) Arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
 - (f) Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (4) Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk:
- (a) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
 - (b) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
 - (c) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi;
 - (d) Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor;

- (e) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
 - (f) Penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
 - (g) Penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (5) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah dua puluh tahun.
- c) Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten
- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten mengacu pada:
 - (a) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi;
 - (b) Pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang; dan
 - (c) Rencana pembangunan jangka panjang daerah
 - (2) Penyusunan rencana tata ruang wilayah Kabupaten harus memperhatikan:
 - (a) Perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten;
 - (b) Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten;
 - (c) Keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten;
 - (d) Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
 - (e) Rencana pembangunan jangka panjang daerah;
 - (f) Rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan; dan
 - (g) Rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten.
 - (3) Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:
 - (a) Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
 - (b) Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;

- (c) Rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
 - (d) Penetapan kawasan strategis kabupaten;
 - (e) Arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
 - (f) Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (4) Rencana tata ruang wilayah Kabupaten menjadi pedoman untuk:
- (a) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
 - (b) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
 - (c) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten;
 - (d) Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sektor;
 - (e) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan
 - (f) Penataan ruang kawasan strategis kabupaten.
- (5) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.
- (6) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah dua puluh tahun.
- d) **Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kota**
- Perencanaan tata ruang wilayah kota memuat hal-hal yang tercakup dalam perencanaan tata ruang wilayah kabupaten dengan penambahan antara lain :
- (1) Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau;

- (2) Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau; dan
- (3) Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

Setiap rencana tata ruang Kota/Kabupaten harus mengemukakan kebijakan makro pemanfaatan ruang berupa:

- a) Tujuan pemanfaatan ruang, yaitu menciptakan hubungan yang serasi antara berbagai kepentingan berbagai sub wilayah agar tercipta hubungan yang harmonis dan serasi.
- b) Struktur dan pola pemanfaatan ruang struktur ruang menggambarkan pola pemanfaatan ruang dan kaitan antara berbagai ruang yang berkaitan dengan pemanfaatannya. Sedangkan pola pemanfaatan ruang adalah tergambarkannya pemanfaatan ruang secara menyeluruh.
- c) Pola pengendalian pemanfaatan ruang yaitu kebijakan dan strategi yang perlu ditempuh agar rencana pemanfaatan ruang dapat dikendalikan menuju sasaran yang diinginkan.

Mengenai Fungsi rancangan tata ruang wilayah bahwa secara fungsional RTRW Kota merupakan :

- a) Perumusan kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah kota;
- b) Perwujudan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antara wilayah kota serta keserasian antar sektor;

- c) Pengarahan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan/atau masyarakat;
- d) Penataan ruang bagian wilayah kota bagi kegiatan pembangunan.

RTRW kota berorientasi pada suatu kegiatan untuk menjadi pengarah, pengatur dan pengendali didalam mengakomodasikan perkembangan spasial sebagai implikasi dari dinamika perkembangan kota secara optimal. Sehubungan dengan fungsi di atas, maka maksud dan tujuan rencana tata ruang wilayah kota adalah penggambaran secara garis besar kerangka kebijaksanaan perencanaan tata ruang yang dinamis serta berisi rumusan pokok kebijaksanaan perencanaan tata ruang pada bagian wilayah-wilayah kota, serta untuk penyusunan rencana-rencana yang lebih detail didalam rencana peruntukan lahan, rencana sektor-sektor, maupun rencana tata ruang wilayah kota yang terperinci (Sujarto, 2003:48).

D. Kebijakan Perumahan dan Permukiman di Indonesia

Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengamanatkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Salah satu upaya untuk menjalankan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini, dibuatlah Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP 2011)¹ yang menggantikan Undang-undang No. 4 Tahun 1992 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur proses pemanfaatan ruang harus bersifat terbuka,

berkeadilan, memiliki perlindungan hukum dan mampu memenuhi kepentingan semua pihak secara terpadu, berdayaguna dan serasi.

Negara bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Penyelenggaraan perumahan rakyat, pemerintah selain bertindak sebagai regulator dan fasilitator, juga sebagai operator. Sebagai regulator, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan perumahan rakyat. Salah satunya adalah UU PKP Tahun 2011. Dari UU PKP Tahun 2011 ini muncul perintah membentuk perundang-undangan lainnya sebagai peraturan pelaksana, mulai dari pembentukan undang-undang, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri (Permen), sampai pada Peraturan Daerah (Perda).

Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan perumahan rakyat tidak hanya domain pemerintah pusat melainkan juga pemerintah daerah (Provinsi dan Kab/Kota). Sebagai fasilitator, pemerintah memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dan memfasilitasi pelaksanaan kebijakan dan strategi pada tingkat

nasional (Pasal 13 huruf g dan h UU PKP Tahun 2011). Sebagai operator, pemerintah menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi pelaksanaan kebijakan nasional penyediaan rumah dan pengembangan lingkungan hunian dan kawasan permukiman dan mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR (Pasal 13 huruf e dan f UU PKP Tahun 2011).

Paradigma baru perancangan kota tersebut harus mempertimbangkan aspek globalisasi, desentralisasi, demokratisasi dan sistem pemerintahan. Dengan memperhatikan aspek-aspek tersebut diharapkan di satu sisi, pengambil kebijakan dalam hal ini pemerintah daerah dapat menjadi *good urban governance* yang berarti aparat dapat merespon berbagai permasalahan pembangunan kawasan perkotaan secara efektif dan akuntabel bersama-sama unsur masyarakat. Melalui mekanisme *good governance* akan terjadi proses “*co-guiding, co-steering* dan *co-managing*” dari ketiga stakeholder utama, yaitu pemerintah daerah, sektor swasta dan masyarakat. dengan demikian kondisi ini akan membentuk “*sense of belongingness*” dari masyarakat atas kebijakan-kebijakan publik dan lingkungannya (Soesilowati, 2007).

1. Defenisi Perumahan dan Permukiman

Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya (UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman). Menurut Johan Silas (2002) rumah memiliki pengertian sebagai tempat penyelenggaraan kehidupan dan penghidupan

keluarga.rumah harus memenuhi kebutuhan yang bersifat biologis seperti makan, belajar, dan lain-lain, juga memenuhi kebutuhan non biologis, seperti bercengkrama dengan anggota keluarga atau dengan tetangga, fungsi rumah dikelompokkan menjadi tiga yaitu rumah berfungsi sebagai sarana infestasi, rumah sebagai sarana berusaha dan rumah sebagai tempat bernaung.

Rumah berfungsi sebagai sarana investasi memiliki arti rumah mempunyai nilai investasi yang bersifat moneter yang dapat diukur dengan uang dan *non* moneter yang tidak dapat diukur dengan uang, tetapi lebih pada keuntungan moral dan kebahagiaan keluarga. Rumah sebagai sarana berusaha dapat diartikan sebagai melalui rumah penghuni dapat meningkatkan pendapatannya guna kelangsungan hidupnya.

Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. (Sumber: UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman). Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempattinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan (Musthofa, 2008).

Rumah sebagai tempat bernaung harus memenuhi kebutuhan ruang akan kegiatan bagi penghuninya. Terdapat beberapa ruang pokok yang ada pada sebuah rumah, yaitu ruang tidur, ruang belajar atau ruang kerja, ruang keluarga, ruang services seperti dapur, dan teras atau ruang tamu. Makna yang terkandung didalam kebutuhan ruang-ruang tersebut mencerminkan bahwa rumah adalah

tempat untuk istirahat, tempat untuk mengembangkan diri guna meningkatkan mutu kehidupan, rumah sebagai tempat sosialisasi utamanya dengan keluarga, rumah sebagai tempat menyediakan kebutuhan jasmani dan rohani serta rumah sebagai tempat bernaung.

Salah satu yang menjadi kebutuhan pokok dan terpenting bagi umat manusia dalam mempertahankan hidupnya adalah terpenuhinya kebutuhan akan papan atau rumah atau tempat tinggal untuk berinteraksi antara satu dengan yang lainnya. Tetapi lebih daripada itu rumah sangat berperan dalam pembangunan bangsa, hal ini dikarenakan tanpa rumah atau tempat bermukim yang tetap, keberadaan seseorang secara formal sulit diakui (Domisili KTP) sehingga kesempatan masuk ke dunia formal tempat kebijaksanaan pembangunan diarahkan menjadi tertutup Bintarto (1984:10), menerangkan bahwa,

Perumahan sama dengan land-statement, yaitu tempat atau daerah dimana penduduk berkumpul dan hidup bersama, dimana mereka dapat menggunakan lingkungan setempat untuk mempertahankan, melangsungkan, mengembangkan kehidupannya.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Permukiman (UUPP) disebutkan mengenai definisi perumahan yaitu “sebagai suatu kelompok yang memiliki fungsi lingkungan tempat hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan”. Mengenai definisi permukiman Blaang telah memberikan definisinya.

Permukiman adalah suatu wilayah perumahan yang ditetapkan secara fungsional sehingga satuan sosial, ekonomi dan fisik ruang dilengkapi dengan prasarana lingkungan, sarana umum, dan fasilitas sosial sebagai suatu kesatuan yang utuh dengan membudidayakan sumber-sumber daya dan dana, mengelola lingkungan yang ada untuk mendukung kelangsungan dan peningkatan mutu kehidupan manusia, memberi rasa

aman, tetnteram nikmat, nyaman dan sejahtera dalam keselarasan, keserasian, dan keseimbangan agar fungsi sebagai wadah yang dapat melayani kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara (Blaang, 1986:29).

Dalam Undang-Undang juga disebutkan bahwa,

Permukiman merupakan bagian dari lingkungan hidup di luar wilayah lindung, baik dalam lingkup ruang perkotaan maupun pedesaan, dan juga memiliki fungsi sebagai lingkungan tempat hunian serta tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Perumahan dan permukiman menurut Kusnopranto (1984:26) merupakan tempat/lokasi dimana manusia bermukim yang diperlukan dengan penyiapan lingkungan yang memadai. Sehingga sarana dan prasarana mutlak harus disediakan guna memenuhi kebutuhan penduduk di wilayah permukiman tersebut. Sehubungan dengan hal itu pemerintah kota Makassar telah menetapkan kewajiban bagi para pengembang perumahan untuk menyediakan sarana dan prasarana pendukung di wilayah yang sedang dibangunnya, hal ini terdapat pada Perda Kota Makassar nomor 6 tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar yang dalam pasal 17 ayat 3 disebutkan bahwa,

Setiap kawasan permukiman secara bertahap dilengkapi dengan sarana lingkungan yang jenis dan jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat berdasarkan standar fasilitas umum/fasilitas sosial

Perda Kota Makassar nomor 6 tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar yang dalam pasal 17 ayat 3 disebutkan bahwa, Fasilitas Umum/Fasilitas Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi:

- a) Fasilitas Pendidikan;
- b) Fasilitas Kesehatan;
- c) Fasilitas Peribadatan;
- d) Fasilitas Olah Raga/Kesenian/Rekreasi;
- e) Fasilitas Pelayanan Pemerintah;

- f) Fasilitas Bina Sosial;
- g) Fasilitas Perbelanjaan/Niaga;
- h) Fasilitas Transportasi.

Dari berbagai definisi yang disebutkan para ahli diatas mengenai perumahan dan permukiman, dapat disimpulkan bahwa perumahan dan permukiman adalah salah satu kebutuhan pokok atau dasar bagi manusia dimana merupakan suatu hunian tempat tinggal serta tempat untuk melakukan aktivitasnya.

2. Tujuan Penataan Perumahan dan Permukiman

Menurut Blaang (1986:7) tujuan utama dari pembangunan perumahan dan permukiman adalah agar setiap orang dapat menempati perumahan yang sehat, untuk mendukung kelangsungan dan peningkatan kesejahteraan sosialnya. Karena itu sasaran pembangunan perumahan dan permukiman adalah tertata dan tersedianya perumahan dan permukiman secara merata bagi seluruh lapisan masyarakat, terutama bagi golongan masyarakat yang berpendapatan rendah. Sedangkan dalam pasal 18 (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Permukiman, pembangunan permukiman ditujukan untuk:

- a) Menciptakan wilayah permukiman yang tersusun atas satuan-satuan lingkungan permukiman;
- b) Mengintegrasikan secara terpadu dan meningkatkan kualitas lingkungan perumahan yang telah ada di dalam atau di sekitarnya;
- c) Pemenuhan kebutuhan permukiman diwujudkan melalui pembangunan wilayah permukiman skala besar yang terencana secara menyeluruh dan terpadu dengan pelaksanaan yang bertahap.

Berdasarkan pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Permukiman,

Penataan perumahan dan permukiman berlandaskan pada asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan dan kekeluargaan, kepercayaan pada diri sendiri, keterjangkauan, dan kelestarian lingkungan.

Mengenai tujuan penataan perumahan dan permukiman telah disebutkan dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Permukiman, yaitu:

- 1) Memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka meningkatkan dan pemerataan kesejahteraan rakyat;
- 2) Mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur;
- 3) Memberi arah pada perkembangan wilayah dan pesebaran penduduk yang rasional;
- 4) Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan bidang-bidang lain.

Suatu bentuk permukiman yang ideal di kota merupakan pernyataan yang menghendaki jawaban yang bersifat komprehensif, sebab pemukiman menyangkut kehidupan manusia termasuk kebutuhan manusia yang terdiri dari berbagai aspek. Sehingga dapat dirumuskan secara sederhana tentang ketentuan yang baik untuk suatu permukiman (Pertiwi, 2017). yaitu harus memenuhi sebagai berikut :

- a. Lokasinya sedemikian rupa sehingga tidak terganggu oleh kegiatan lain seperti pabrik, yang umumnya dapat memberikan dampak pada pencemaran udara atau pencemaran lingkungan lainnya.
- b. Mempunyai akses terhadap pusat – pusat pelayanan seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, perdagangan dan lain-lain.
- c. Mempunyai fasilitas drainase, yang dapat mengalirkan air hujan dengan cepat dan tidak sampai menimbulkan genangan air walaupun hujan yang lebat sekalipun.
- d. Mempunyai fasilitas penyediaan air bersih, berupa jaringan distribusi yang siap untuk disalurkan ke masing-masing rumah.
- e. Dilengkapi dengan fasilitas air kotor/ tinja yang dapat dibuat dengan sistem individual yaitu tanki septik dan lapangan rembesan, ataupun tanki septik komunal.
- f. Permukiman harus dilayani oleh fasilitas pembuangan sampah secara teratur agar lingkungan permukiman tetap nyaman.
- g. Dilengkapi dengan fasilitas umum seperti taman bermain bagi anak-anak, lapangan atau taman, tempat beribadah, pendidikan dan kesehatan sesuai dengan skala besarnya permukiman itu.
- h. Dilayani oleh jaringan listrik dan telepon.

3. Permasalahan Kebijakan Perumahan dan Permukiman

Perumahan dan permukiman yang merupakan salah satu kebutuhan pokok perlu mendapat perhatian utama oleh pemerintah. Hal ini dikarenakan bidang tersebut merupakan kebutuhan yang sangat mendasar bagi manusia dalam

melangsungkan hidupnya. Dimana seiring perkembangan jaman dan tuntutan akan kebutuhan perumahan makin mendesak, maka masalah pembangunan perumahan dan permukiman terus muncul. Hal tersebut antara lain disebabkan oleh :

- a) Pertumbuhan penduduk yang pesat, baik yang berasal dari penambahan penduduk secara alamiah maupun dari perpindahan penduduk ke daerah perkotaan (urbanisasi).
- b) Mahalnya biaya pembangunan perumahan di kota yang disebabkan lankanya tanah perumahan, sehingga harga tanah menjadi mahal dan biaya konstruksi rumah tinggi;
- c) Terbatasnya kemampuan ekonomi penduduk untuk membeli atau membangun rumah;
- d) Prasarana kota yang kurang memadai dan kurangnya pengawasan dalam ketertiban pembangunan dan pemakaian tanah perumahan (Blaang, 1986: 86).

Menurut Batubara sebagaimana dikutip oleh Budihardjo (1997) menyatakan bahwa disamping kebijakan umum, khusus untuk daerah perkotaan perlu diambil langkah-langkah kebijaksanaan sebagai berikut:

- a) Pembangunan perumahan dan mutu lingkungan di daerah perkotaan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau dengan bantuan dan fasilitas pemerintah melalui perumnas dan BTN diharapkan dapat menjangkau semua ibukota propinsi dan kota-kota lainnya yang berkembang pesat.

- b) Pembangunan perumahan di daerah perkotaan dititik beratkan pada perbaikan dan pengadaan rumah untuk mengimbangi pertumbuhan penduduk, optimasi penggunaan tanah-tanah potensial serta menampung mobilitas penduduk tenaga kerja yang potensial.
- c) Pembangunan perumahan rakyat di daerah perkotaan ditujukan pada berbagai golongan pendapatan. Namun mengutamakan golongan masyarakat berpendapatan rendah dan tidak tetap dengan mengikutsertakan sebanyak mungkin sektor usaha swasta dan masyarakat golongan.
- d) Pengembangan perumahan rakyat di daerah perkotaan dapat dilakukan setempat dan dapat pula di tempat yang baru (Budihardjo, 1997:103).

Menurut Budihardjo (1997: 64-65), dalam pembangunan perumahan dan permukiman ada faktor-faktor yang perlu diperhatikan agar dapat diperoleh kemanfaatan yang maksimal. Ada lima faktor utama yang saling berkaitan dan harus dijadikan pokok perhatian bagi tertib pembangunan permukiman, yaitu:

- a) Alam, antara lain menyangkut tentang :
 - (1) Pola tata guna tanah;
 - (2) Pemanfaatan dan pelestarian sumberdaya alam;
 - (3) Daya dukung lingkungan dan taman;
 - (4) Area rekreasi atau olahraga.
- b) Manusia, antara lain menyangkut tentang:
 - (1) Pemenuhan kebutuhan fisik/fisiologis;
 - (2) Penciptaan rasa aman dan terlindung;

- (3) Rasa memiliki lingkungan;
- (4) Tata nilai dan estetika.
- c) Masyarakat, antara lain menyangkut tentang:
 - (1) Berperan sertanya (partisipasi penduduk);
 - (2) Aspek hukum;
 - (3) Pola kebudayaan;
 - (4) Aspek sosial ekonomi; dan
 - (5) Kependudukan.
- d) Wadah/sarana kegiatan, antara lain menyangkut tentang:
 - (1) Perumahan, pelayanan umum: puskesmas, sekolah;
 - (2) Fasilitas umum: toko, pasar, gedung pertemuan.
- e) Jaringan prasarana, antara lain menyangkut tentang:
 - (1) Utilitas: air, gas, listrik;
 - (2) Transportasi: darat, laut, udara; komunikasi.

Kelima faktor tersebut hanya dapat dipenuhi dengan penetapan lokasi pembangunan perumahan dan permukiman secara tepat. Adapun penetapan lokasi perumahan yang baik, menurut Budihardjo (1998:109-110) perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Ditinjau dari segi teknis pelaksanaannya:
 - (1) Bukan daerah banjir, bukan daerah gempa;
 - (2) Mudah dicapai tanpa hambatan yang berarti;

- (3) Tanahnya baik sehingga konstruksi bangunan yang ada dapat direncanakan dengan sistem yang semurah mungkin
 - (4) Mudah mendapat sumber air bersih, listrik, pembuangan sisa rumah tangga.
- b) Ditinjau dari segi tata guna tanah:
- (1) Tanah yang tidak lagi produktif (bukan daerah persawahan, kebun, atau daerah pertokoan/pabrik/industri);
 - (2) Tidak merusak lingkungan yang telah ada;
 - (3) Mempertahankan tanah yang berfungsi sebagai reservoir air tanah.
- c) Ditinjau dari segi kesehatan dan kemudahan:
- (1) Lokasinya sebaiknya jauh dari lokasi pabrik-pabrik yang dapat mendatangkan polusi;
 - (2) Lokasinya sebaiknya tidak terlalu terganggu oleh kebisingan;
 - (3) Lokasinya sebaiknya dipilih yang mudah untuk mendapatkan air minum, listrik, sekolah, pasar, puskesmas, dan lain-lain.
- d) Ditinjau dari segi ekonomis, menciptakan kesempatan kerja dan berusaha bagi masyarakat sekelilingnya;

Dengan demikian, lima faktor tertib pembangunan serta penetapan lokasi hendaknya perlu diperhatikan, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan perumahan dan permukiman agar tidak menimbulkan masalah pembangunan yang semakin kompleks.

4. Hak Asasi di Bidang Perumahan dan Permukiman

Meningkatkan kualitas permukiman diperlukan adanya pedoman-pedoman pokok dalam pengembangannya. Dimana pedoman-pedoman pokok tersebut dikenal dengan Hak Asasi Permukiman (“*Habitat Bill of Right*”), yang terdiri atas:

a) Hak Asasi untuk lingkungan permukiman meliputi hal-hal sebagai berikut :

- (1) Fisik lingkungan harus mencerminkan pola kehidupan dan budaya masyarakat setempat;
- (2) Lingkungan pemukiman harus didukung oleh fasilitas pelayanan dan utilitas umum yang sebanding dengan ukuran/luasnya lingkungan dan banyaknya penduduk;
- (3) Pada lingkungan pemukiman masyarakat berpenghasilan rendah sedapat mungkin tersedia pula wadah kegiatan yang dapat menambah penghasilan;
- (4) Taman, ruangan terbuka/penghijauan harus cukup tersedia;
- (5) Perencanaan tata letak pemukiman harus memanfaatkan topografis dan karakteristik alami dari tapak (site) setempat;
- (6) Jalan masuk lingkungan harus berskala manusia, ada pemisahan antara lalu lintas dan pejalan kaki, sedapat mungkin diteduhi pohon-pohon rindang;
- (7) Lingkungan pemukiman harus menunjang terjadinya kontak sosial, dapat menciptakan identitas dan rasa memiliki dari segenap penghuni.

b) Hak asasi untuk bangunan Perumahan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- (1) Interior dan eksterior rumah harus mencerminkan nilai-nilai dan tata cara hidup penghuninya;
- (2) Setiap rumah sedapat mungkin memiliki kamar mandi, WC dan tempat cuci sendiri yang memenuhi persyaratan kesehatan;
- (3) Ukuran rumah dan pekarangan harus diperhitungkan atas dasar jumlah anggota keluarga dan kemungkinan pertumbuhannya;
- (4) Setiap rumah paling tidak harus terbuka ke kedua arah agar dapat penghawaan silang dan pencahayaan alamiah;
- (5) Setiap rumah harus memiliki taman tersendiri;
- (6) Batas pemilikan rumah/pekarangan harus cukup jelas dibedakan dari daerah publik (Budihardjo, 1996:65-66).

Dalam pembangunan perumahan dan permukiman dipengaruhi beberapa faktor antara lain, ketersediaan lahan, jumlah penduduk, pembiayaan, koordinasi antar pelaku, fasilitas dan rencana pengembangan perumahan dan permukiman, sebagaimana yang diungkapkan sebagai berikut :

Melihat beragamnya keterkaitan pembangunan perumahan dengan bidang-bidang lain membuat pentingnya perencanaan yang matang dalam pembangunan perumahan dengan mempertimbangkan berbagai faktor yang mempengaruhi pembangunan perumahan tersebut. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembangunan perumahan di perkotaan terdiri dari laju pertumbuhan penduduk dan penyebarannya, pembiayaan, koordinasi antar pelaku pembangunan, fasilitas/infrastruktur perumahan dan permukiman serta ketersediaan lahan, namun semuanya bergantung pada kebijakan perencanaan perumahan dan permukiman yang dilakukan oleh pemerintah (Yudhohusodo, 1991:1).

Berdasarkan pendapat diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pembangunan perumahan dan permukiman adalah :

- 1) Jumlah penduduk
- 2) Ketersediaan lahan
- 3) Pembiayaan
- 4) Fasilitas
- 5) Peraturan

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini dilakukan tidak terlepas dari hasil penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Adapun hasil-hasil penelitian yang dijadikan perbandingan tidak terlepas dari topik penelitian yaitu masalah pemanfaatan ruang dan perumahan dan kawasan permukiman.

Berikut disajikan hasil penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan penelitian disertasi yang dikomparasi pada bagan tabel berikut :

Tabel 4
Komparasi hasil penelitian terdahulu dengan hasil disertasi

No	Nama dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Perbedaan	Persamaan
1	Budiman Widodo 2012	Hasil penelitian terdahulu menunjukkan, Pertama terjadi liberalisasi dalam kebijakan tata	Hasil Penelitian kami menunjukkan sasaran utama dari kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan	Penelitian yang dilakukan oleh Budiman Widodo lebih memfokuskan pada terjadinya alih	Penelitian ini yang dilakukan oleh Budiman Widodo, memiliki kesamaan fokus pada

		<p>ruang, dimana perencanaan tata ruang wilayah ditepi kota hampir tidak menyisakan peruntukan pemanfaatan lahan untuk areal pertanian. Kedua pemanfaatan tata ruang sebagian besar dijadikan kawasan bisnis atau kawasan lain yang secara ekonomi lebih menguntungkan sehingga aspek sosial tanah menjadi terabaikan.</p>	<p>kawasan permukiman di Kota Makassar adalah masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang belum memiliki tempat tinggal melalui kebijakan Fasilitas kredit FLPP, rumah bersubsidi, rumah susun sewa, dan standarisasi ambang batas harga untuk rumah bersubsidi</p>	<p>fungsi pemanfaatan ruang dari perspektif ekonomi politik, sehingga pengamatan lebih diarahkan pada aspek ekonomi pasar sebagai penyebab terjadinya alih fungsi lahan sementara penelitian ini lebih memfokuskan kinerja implementor dalam memenuhi kewajiban negara dalam pemenuhan kebutuhan sosial masyarakat dalam pemanfaatan ruang khususnya perumahan permukiman.</p>	<p>mekanisme politik dan kebijakan yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan dalam pola dan struktur ruang, demikian halnya dengan penelitian yang kami lakukan juga melihat pola dan struktur pemanfaatan ruang untuk kepentingan perumahan dan kawasan permukiman</p>
2	<p>Abdillah Munawir 2016</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pola pemanfaatan ruang kawasan permukiman memiliki tipologi pembangunan dan pengembangan perumahan arah horizontal, tidak sesuai dengan kapasitas daya dukung dan daya tampung lahan, memberi dampak pada penurunan kualitas lahan sebesar 20% dan merupakan dampak sangat penting terkait dengan keberadaan kawasan perumahan yang bersifat permanen</p>	<p>Hasil penelitian kami menunjukkan pemerintah mengimplementasikan kebijakan program bantuan Prasarana, sarana dan utilitas umum yang ditujukan untuk mendukung peningkatan kualitas lingkungan kawasan permukiman. serta sharing program antara pemerintah dan pihak pengusaha penyedia perumahan.</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Abdillah Munawir lebih memfokuskan pada alokasi pemanfaatan ruang untuk kawasan perumahan dan permukiman dampaknya terhadap lingkungan ekologis disekitarnya, sementara penelitian ini difokuskan pada implementasi kebijakan pemerintah dalam mencegah dan meningkatkan kualitas permukiman melalui ketersediaan PSU.</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Abdillah Munawir memiliki kesamaan fokus pada analisis pola dan tipologi pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman serta analisis pada pola pengembangan standar dan kualitas lingkungan.</p>
No	Nama dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Perbedaan	Persamaan
3	<p>Resdianto Willem 2018</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan terjadinya benturan kewenangan dan tumpang tindihnya peraturan yang mengatur tentang pengelolaan dan</p>	<p>Hasil penelitian kami menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan perumahan dan kawasan permukiman menggunakan kerangka regulasi yang</p>	<p>Penelitian Resdianto Willem ini lebih memfokuskan pada pendekatan normative yang memandang pengelolaan dan pemanfaatan ruang</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Resdianto Willem memiliki kesamaan fokus pada aspek analisis benturan kewenangan dan kebijakan yang</p>

		pemanfaatan ruang pesisir dan laut. Disimpulkan perlu adanya suatu perangkat hukum yang lebih riil dalam pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam dan pemanfaatan ruang pesisir dan laut	bersumber dari UU NO 1 Tahun 2011, PP No 14 Tahun 2016, Perda dan Perwali Kota Makassar dan dokumen NSPM.	pada aspek kewenangan peraturan yang mengatur pemanfaatan pesisir dan laut, sementara penelitian ini difokuskan pada strategi implementasi, lingkungan dan dukungan kelompok sasaran dalam kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman.	mengatur tentang pemanfaatan ruang dan instrument kebijakan yang digunakan untuk mengatur pola dan struktur ruang.
4	Andi Asrul Yadi 2010	hasil penelitian, menunjukkan bahwa dalam pengimplementasian RTRW Kota Makassar 2005-2015, masih terdapat kekurangan pada fokus tata ruang meliputi struktur ruang, pola ruang maupun pola pengendalian ruang, demikian pula untuk fokus perumahan dan permukiman, masih ditemui permasalahan penetapan kawasan perumahan permukiman dalam RTRW yang tidak sesuai dengan syarat permukiman yang baik.	Hasil penelitian disertasi kami menunjukkan bahwa alokasi ruang untuk kawasan permukiman di kota Makassar ditetapkan melalui Sub Wilayah Pengembangan Perkotaan (PPK) dalam struktur ruang kota Makassar, melalui penetapan fungsi kawasan termasuk untuk kawasan permukiman melalui pola ruang terpadu.	Andi Asrul Yadi memfokuskan penelitiannya pada implementasi produk kebijakan sebagai instrument pengendalian ruang sementara penelitian kami memfokuskan pada aspek pengimplementasian kebijakan khususnya pemanfaatan ruang untuk kawasan perumahan dan permukiman	Penelitian yang dilakukan oleh Andi Asul Yadi memiliki kesamaan pada fokus analisis Rencana tataruang wilayah dan alokasi ruang untuk perumahan dan permukiman dalam RTRW.
5	Vicky H Makkarau 2011	Hasil penelitian ini menunjukkan perkembangan penduduk, kebutuhan perumahan permukiman dan keterbatasan tanah, merupakan bagian terintegral dan bersifat dinamis, yang harus dipahami, dan dijadikan sebagai dasar utama dalam pendekatan kebijakan penataan ruang	Hasil penelitian kami menunjukkan bahwa pemerintah kota makassar dalam kontestasi ruang tetap berupaya agar masyarakat berpenghasilan rendah tetap dapat memperoleh manfaat melalui sejumlah program kebijakan.	Penelitian Vicky H Makkarau memfokuskan pada penemuan variable terpenting dalam pendekatan kebijakan perumahan dan permukiman yakni keseimbangan jumlah penduduk dan pemanfaatan kawasan untuk perumahan dan permukiman. sedangkan penelitian ini lebih	Penelitian yang dilakukan oleh Vicky H Makkarau memiliki kesamaan fokus pada hubungan antara pertumbuhan penduduk dengan kebutuhan ruang untuk perumahan dan kawasan permukiman

				memfokuskan pada pengimplementasian kebijakan untuk kawasan perumahan dan permukiman	
6	Hamzah F Rahman 2010	Hasil penelitian menunjukkan konsep pola spasial pertumbuhan kawasan perumahan dan permukiman dapat mengatasi berbagai tantangan permasalahan utama yaitu kecenderungan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan peruntukkan lahan tersebut	Penelitian yang dilakukan oleh Hamzah F Rahman memiliki kesamaan fokus pada dimensi pertumbuhan perumahan dan kawasan permukiman serta praktik pola yang diterapkan oleh pemerintah.	Penelitian Hamzah F Rahman memfokuskan kajian pada bagaimana model pola spasial dalam pertumbuhan kawasan perumahan dan permukiman untuk mengatasi permasalahan pemanfaatan ruang, sementara penelitian ini memfokuskan tidak hanya pada pola spasial tapi bagaimana strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah ada dalam mengatasi permasalahan pemanfaatan ruang untuk kawasan perumahan dan permukiman.	Penelitian yang dilakukan oleh Hamzah F Rahman memiliki kesamaan fokus pada dimensi pertumbuhan perumahan dan kawasan permukiman serta praktik pola yang diterapkan oleh pemerintah.

Sumber : Olahan Penulis 2019

F. Kerangka Pikir

Penelitian ini diarahkan untuk mengkaji implementasi kebijakan pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman yang telah dilaksanakan

oleh pemerintah Kota Makassar, serta mengkaji dan menemukan model implementasi kebijakan dengan menggunakan perspektif implementasi Grindle (1980), sebagai pemandu analisis. Pendekatan ini dinilai relevan untuk mengkaji implementasi pemanfaatan ruang kawasan perumahan dan permukiman dimana kebijakan ini merupakan satu kesatuan sistem yang terdiri atas, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Grindle memandang bahwa implementasi adalah proses administrasi dan politik dimana implementasi merupakan rangkaian interaksi dari berbagai kepentingan politik untuk selanjutnya ditetapkan sebagai pengambilan keputusan, model implementasi yang ditawarkan Grindle memfokuskan perhatian pada kinerja proses implementasi dari sisi internal organisasi dan administrasi sebagai agen pelaksana kebijakan yang dia sebut dengan istilah konten kebijakan (*content of policy*) dan dari sisi eksternal kebijakan melihat sisi lingkungan politik dan strategi berbagai kepentingan berinteraksi dalam implementasi yang dia sebut dengan konteks implementasi (*context of implementation*).

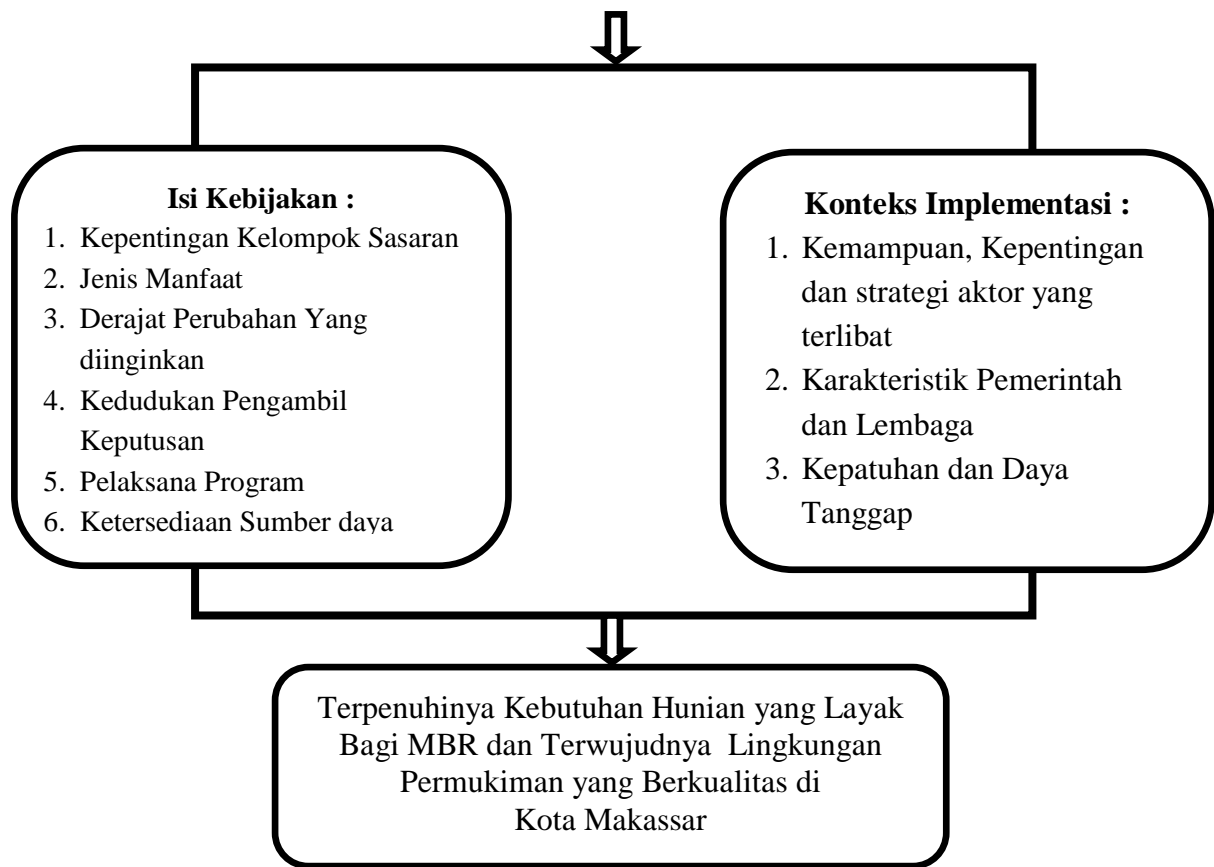
Pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman memiliki karakteristik yang sama, interaksi kepentingan melalui proses politik sangat menentukan keputusan-keputusan pemerintah dalam pemanfaatan ruang perumahan dan kawasan permukiman. Nilai-Nilai yang dikandung dalam perspektif tadi akan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis pemanfaatan

ruang kawasan perumahan dan permukiman di kota Makassar. Hasil penelitian ini juga diharapkan menemukan model implementasi kebijakan pemanfaatan ruang kawasan perumahan dan permukiman, meski hasil penelitian tidak dimaksudkan untuk digeneralisasikan pada kasus-kasus lain.

Kerangka pemikiran peneliti diadaptasi dari kerangka model kebijakan Merilee S Grindle (1980) pada gambar bagan kerangka pikir terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan, setelah dievaluasi maka akan ditemukan model implementasi yang relevan sesuai dengan lokasi study kasus. Bagan kerangka pikir disajikan sebagai berikut :

Gambar 8
Bagan Kerangka Pikir

Implementasi Kebijakan Pemanfaatan
Ruang Perumahan dan Kawasan
Permukiman di Kota Makassar



Sumber : Hasil olahan peneliti (2020)

BAB III

METODE PENELITIAN