

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan kota-kota di dunia saat ini mengalami percepatan yang signifikan akibat arus laju urbanisasi yang semakin tinggi. Fenomena urbanisasi tidak hanya menjadi tren pada tingkat global, tetapi juga terjadi di negara berkembang seperti Indonesia, di satu sisi, pembangunan yang ada di kota dapat memicu pertumbuhan ekonomi sehingga menjadi daya Tarik penduduk untuk mencari pekerjaan dan bertempat tinggal. Namun disisi lain, urbanisasi yang tidak direncanakan dengan baik sering kali berdampak negatif terhadap tata ruang, kualitas lingkungan dan keadilan sosial (Adiyanta, 2018).

Salah satu dampak utama dari pertumbuhan penduduk di perkotaan yang tidak terkendali yaitu munculnya kawasan permukiman kumuh (Prayojana et al., 2020). Kawasan ini biasanya berkembang secara informal karena keterbatasan daya tampung infrastruktur perumahan formal yang disediakan oleh pemerintah atau sektor swasta. Mayoritas penduduk dengan berpenghasilan rendah, yang tidak mampu membeli atau menyewa hunian yang layak, akhirnya membangun rumah secara swadaya di atas lahan-lahan yang tidak sesuai fungsi dan peruntukannya, yang seringkali tanpa izin resmi dan tanpa akses yang memadai terhadap sanitasi, air bersih, ketersediaan drainase, maupun transportasi.

Kondisi ini menimbulkan persoalan serius dalam tata kelola perkotaan karena tidak hanya berdampak pada kualitas hidup penduduk yang tinggal di dalamnya, tetapi juga pada keseluruhan sistem kota seperti banjir, kemacetan, kriminalitas dan penurunan kualitas lingkungan hidup (Arianto, 2024). Oleh karena itu permasalahan permukiman kumuh perlu ditangani secara sistemik dan menyeluruh melalui pendekatan tata kelola yang responsif dan adaptif terhadap dinamika perkotaan.

Permukiman kumuh telah lama menjadi tantangan struktural dalam pembangunan perkotaan di Indonesia, meskipun terdapat

upaya penanganan melalui berbagai program nasional (Maharani et al., 2024), luas kawasan kumuh tidak serta merta berkurang secara signifikan karena kompleksitas faktor sosial, ekonomi dan kelembagaan yang melatar belakangnya. menurut undang-undang nomor 1 tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman, kriteria kumuh terbagi atas bangunan Gedung, jalan lingkungan, penyediaan air minum, drainase lingkungan, pengelolaan limbah, pengelolaan sampah dan potensi bahaya kebakaran. Permasalahan utama yang menyebabkan kekumuhan tersebut antara lain terkait masalah fisik hunian, sanitasi, drainase, jalan lingkungan, kepadatan penduduk yang tinggi serta kepadatan bangunan.

Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 menjelaskan Karakteristik permukiman kumuh yaitu permukiman yang tidak layak huni karena tidak adanya keteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi serta kualitas bangunan yang mencakup sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat. Selain itu, faktor sosial tingkat pendidikan rendah, pendapatan yang tidak stabil, serta status kepemilikan tanah yang tidak jelas juga turut memperkuat kerentanan kelompok masyarakat yang tinggal di dalamnya dan umumnya kawasan kumuh tumbuh dilokasi yang tidak semestinya sehingga berkembangnya permukiman-permukiman kumuh (*Slum Area*) .

Untuk menjawab tantangan ini, pemerintah indonesia mengusung sebuah program nasional seperti Peningkatan RTLH dan Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) sejak Tahun 2015 sebagai bagian dari agenda pembangunan berkelanjutan (Sustainable Development Goals), khususnya SDGs 11 : mewujudkan Kota dan permukiman yang inklusif aman, Tangguh, dan berkelanjutan (Simarmata Dewi et al., 2021). Program Kotaku menekankan pendekatan kolaboratif antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat dan sektor swasta untuk melakukan perencanaan dan pelaksanaan penataan kawasan kumuh. Namun, dalam praktiknya, berbagai tantangan masih muncul, terutama dalam koordinasi lintas sektor, keterlibatan masyarakat secara bermakna. Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa penanganan kawasan kumuh di indonesia tidak hanya membutuhkan

intervensi teknis seperti pembangunan infrastruktur, tetapi juga reformasi dalam tata kelola dan kebijakan yang lebih dinamis.

Sebagai salah satu kota metropolitan di kawasan timur, Kota Makassar memiliki peran strategis sebagai pusat ekonomi, perdagangan dan pelayanan publik. Dengan luas wilayah 175,77 Km² yang meliputi 15 kecamatan dan jumlah penduduk yang tercatat pada Tahun 2024 sebanyak 1.477.861 juta jiwa berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) 2025, Kota ini mengalami peningkatan urbanisasi yang cenderung meningkat tiap tahunnya, migrasi dari wilayah rural, serta keterbatasan lahan dan infrastruktur telah menyebabkan muncul dan meluasnya kawasan permukiman kumuh di berbagai titik kota. Berdasarkan Surat Keputusan (SK) Wali Kota Makassar Nomor 2821/648 Tahun 2022 tentang Penetapan Lokasi Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh di Wilayah Kota Makassar ditetapkan kawasan kumuh tersebar di 20 kawasan kumuh

Kemudian pemerintah kota melakukan verifikasi dan pemutakhiran untuk mendapatkan data dan informasi permukiman kumuh terkini secara detail, akurat dan terukur sebagai dasar konsep, strategi dan peningkatan kualitas permukiman kumuh. Di tahap ini pada prinsipnya merupakan proses komparasi permukiman kumuh berdasarkan SK dan data hasil survey lapangan. Adapun hasil verifikasi lapangan direvisi menjadi 18 kawasan kumuh di Kota Makassar. Seperti yang terdapat dalam tabel berikut :

Tabel 1. 1 Daftar Kawasan Kumuh Kota Makassar

No	Kawasan kumuh	Total kecamatan	Luas (Ha)
1	Kaw. DAS Jeneberang	1	17,21
2	Kaw. Pelabuhan Baru	2	23,01
3	Bantaran Kanal Jongaya	3	8,28
4	Kaw. Mariso	1	1,16
5	Bantaran Kanal Panampu	3	15,9

No	Kawasan kumuh	Total kecamatan	Luas (Ha)
6	Kaw. Pulau Terpadu	2	54,18
7	Kaw Tallo Panakukang	2	18,16
8	Kaw. Panakukang - Makassar	2	3,41
9	Kaw. Manggala-Panakukkang	2	12,06
10	Kaw. Panakukang-Rappocini	2	12,67
11	Kaw. Bisnis Ujung Pandang	1	2,49
12	Kaw. Bontoala-Tallo	2	15,71
13	Kaw. Tamalanrea Biringkanaya	2	48,42
14	Kaw Mamajang - Mariso	1	6,91
15	Kawasan Tamalate	1	4,52
16	Kawasan Pampang	1	24,28
17	Kaw. Maritim	1	14,2
18	Kaw. Konservasi DAS Tallo	1	16,79
Total Keseluruhan			299,36 Ha

Sumber : Hasil Verifikasi Kawasan kumuh Kota Makassar

Dalam hasil verifikasi kawasan kumuh Kota Makassar tersebut tersebar di 74 kelurahan dan 248 RT. Sementara itu, Luasan kumuh yang tercatat mencapai 299,36 Ha. Meskipun pemerintah Makassar telah melakukan berbagai intervensi melalui program, seperti pembangunan rumah susun, normalisasi kanal, dan pelaksanaan program Kotaku dan bantuan rumah tidak layak huni (RTLH) hasilnya masih belum terlalu signifikan dan komprehensif. Lemahnya tata kelola dalam penanganan permukiman kumuh menjadi isu utama yang dibahas, mulai dari masalah koordinasi antar organisasi, data spasial yang akurat, hingga minimnya tingkat ketidakpuasan masyarakat dalam perencanaan dan eksekusi program.

Tata kelola (governance) kawasan permukiman kumuh di Indonesia selama ini kawasan permukiman kumuh di Indonesia selama ini cenderung masih bertumpu pada pendekatan birokratis dan *top-down* (Paramita, 2022). Pemerintah pusat seringkali menjadi aktor dominan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan sementara

peran pemerintah daerah dan masyarakat lokal bersifat pelengkap. Model ini menyebabkan kurangnya fleksibilitas dalam menanggapi kebutuhan lokal yang sangat kontekstual, serta menurunkan rasa kepemilikan (*sense of ownership*) masyarakat terhadap program yang dilaksanakan. Hal ini terlihat dalam berbagai intervensi perbaikan permukiman yang gagal dipelihara karena tidak sesuai dengan budaya lokal atau tidak melibatkan warga secara aktif sejak tahap perencanaan.

Koordinasi lintas sektor dan lembaga menjadi persoalan mendasar. Penanganan kawasan kumuh melibatkan berbagai actor, mulai dari dinas perumahan dan permukiman, lingkungan hidup, pekerjaan umum, hingga dinas sosial yang sering kali bekerja dengan adanya tumpang tindih program (Soesilowati, 2007). Ketidakharmonisan ini menghasilkan duplikasi kebijakan, pemborosan anggaran, serta ketidakefisienan dalam distribusi sumber daya, misalnya dalam beberapa Kasus di Makassar, pembangunan infrastruktur drainase oleh satu dinas dan tidak disinergikan dengan pengelolaan limbah oleh dinas lain, sehingga menimbulkan masalah baru pasca intervensi.

Selain itu, pendekatan kebijakan yang digunakan sering kali bersifat reaktif, bukannya antisipatif. Perencanaan pembangunan cenderung fokus pada aspek fisik dan jangka pendek, tanpa mempertimbangkan dinamika sosial, perubahan iklim dan urbanisasi. Permukiman kumuh yang telah di atasi dapat dengan cepat muncul kembali karena akar permasalahan seperti migrasi urban, pengangguran dan keterbatasan akses terhadap lahan tidak ditangani secara komprehensif (Dassucik & Farida, 2025). Pendekatan seperti ini mengakibatkan kebijakan penataan kawasan kumuh solusi yang bersifat sementara bukan solusi berkelanjutan. Permasalahan kawasan kumuh menunjukkan perlunya pendekatan yang lebih dinamis dan adaptif terhadap kompleksitas perkotaan (Sururi et al., 2019).

Dalam menghadapi kompleksitas tata kelola perkotaan yang semakin dinamis pendekatan birokratis yang kaku terbukti tidak lagi

memadai. Dibutuhkan suatu kerangka tata kelola yang mampu merespon perubahan dengan cepat, konsep *dynamic Governance* menjadi relevan dalam konteks ini karena menawarkan pendekatan pemerintahan yang berorientasi pada kemampuan belajar adaptasi terhadap perubahan, serta keberlanjutan kebijakan dalam jangka Panjang (Prasetyo, 2023). Pendekatan ini tidak hanya menggambarkan struktur kelembagaan, tetapi juga mencerminkan pola pikir (mindset) pemerintah dalam merumuskan dan mengeksekusi kebijakan publik secara reflektif dan kolaboratif.

Dynamic Governance adalah kemampuan pemerintah secara berkelanjutan dalam menyesuaikan formulasi kebijakan serta menyelenggarakan program sehingga kepentingan jangka Panjang dapat tercapai. *Dynamic governance* terlaksana jika adanya pembelajaran terus menerus untuk menghasilkan dan mengeksekusi kebijakan adaptif melalui pengembangan budaya organisasi pemerintah meliputi ; *integrity, Incorruptibility, meritocracy, markets, pragmatism, multi racialism, state activism, long term, relevance, growth, stability, predunce dan self-reliance*. Termasuk juga dalam kapabilitas dinamis meliputi ; *Thinking ahead, Thinking again, dan Thinking across*. Disertai faktor pendorong proses yaitu *able people* dan *agile process* (Neo & Chen, 2007).

Dalam konteks Kota Makassar, pendekatan *Dynamic governance* dapat menjadi strategi inovatif untuk menjawab berbagai tantangan tata kelola permukiman kumuh yang selama ini menjadi permasalahan sectoral (Muslim & Kurniawan, 2020). Oleh karena itu, penelitian mengenai pendekatan *dynamic governance* dalam tata kelola permukiman kumuh di kota makassar menjadi sangat penting. Tidak hanya untuk mengisi celah dalam literatur akademik yang masih terbatas, tetapi juga sebagai kontribusi praktis untuk memperkuat model tata kelola yang berorientasi pada keberlanjutan dan Ketahanan sistem perkotaan.

Pembahasan mengenai *dynamic governance* masih sangat terbatas, terutama dalam konteks tata kelola permukiman kumuh. Kebanyakan kajian governance di indonesia masih berfokus pada

konsep tata kelola yang “baik” (good governance) dengan indicator seperti Transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Meskipun penting, pendekatan ini belum cukup untuk menjelaskan bagaimana pemerintah seharusnya bersikap adaptif, berpikir ke depan, berpikir kembali dan berpikir melintas dalam menghadapi tantangan kompleks seperti kawasan kumuh perkotaan. Oleh karena itu, pendekatan *Dynamic Governance* menawarkan kontribusi konseptual yang lebih segar dan relevan dalam kerangka teori pemerintahan masa kini.

Penelitian yang dilakukan oleh (Fajri et al., 2020) yang berjudul “*Dynamic governance* dalam pengelolaan ruang terbuka hijau di Kota Makassar.” mengkaji penerapan *dynamic governance* dalam pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Makassar. Studi ini menggunakan kualitatif fenomenologi dan menemukan bahwa penerapan *dynamic governance* belum berjalan secara efektif karena keterbatasan lahan publik. Penelitian ini mendasarkan analisisnya pada tiga dimensi utama *dynamic governance* sebagaimana dikemukakan oleh (Neo & Chen, 2007). yaitu *Thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Meskipun fokus utamanya adalah RTH, penelitian ini relevan dengan topik permukiman kumuh karena sama-sama menyangkut persoalan tata kelola ruang kota serta membutuhkan pendekatan pemerintahan yang adaptif dan dinamis (Fajri et al., 2020). Studi ini tidak secara langsung menyoroti permukiman kumuh sebagai objek kajian, sehingga terdapat celah (*research gap*) yang dapat diisi oleh penelitian ini.

Penelitian dilakukan oleh (Gau & Nurlinah, 2021) yang berjudul “*Dynamic governance* dalam pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB) di DPM-PTSP Kota Makassar” penelitian ini mengkaji dua aspek utama dari *dynamic governance* yaitu budaya organisasi pemerintah dan kapabilitas dinamis yang meliputi *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*. Temuan penelitian menunjukkan bahwa *dynamic governance* dalam pelayanan izin mendirikan bangunan di Dinas Penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu (DPM-PTSP) Kota Makassar, dari budaya organisasi terjadi ketidakpastian dalam penyelesaian pekerjaan yang disebabkan oleh komunikasi yang kurang terkordinir antar lintas sektor dinas. Dari aspek kapabilitas

dinamis DPMPTSP Kota Makassar penyelenggaran pelayanan perizinan IMB cukup mampu menghasilkan perubahan yang berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan melalui *think ahead*, *think again* dan *think across*. Meskipun fokus penelitian ini berada pada pelayanan IMB, pendekatannya memiliki relevansi kuat terhadap tata kelola permukiman kumuh, karena sama-sama membutuhkan sinergi antara actor dan kapasitas adaptif pemerintah dalam menangani kompleksitas perizinan dan pengelolaan ruang kota.

1.2 Tinjauan Pustaka

1.2.1 Konsep Dynamic Governance

Tata kelola (*governance*) secara umum dapat dipahami sebagai proses dan struktur yang digunakan untuk mengelola urusan publik dengan melibatkan berbagai actor, seperti pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. *governance* mencakup cara penggunaan kekuasaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengatur sumber daya dan mengelola pembangunan demi kepentingan bersama. Definisi ini menegaskan bahwa *governance* bukan hanya tanggung jawab pemerintah semata, melainkan juga melibatkan partisipatif aktif dari berbagai pemangku kepentingan dalam masyarakat. Seperti yang didefinisikan UNDP, *governance* adalah pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola urusan negara pada semua tingkat, yang mencakup proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan secara demokratis, akuntabel dan partisipatif.

Governance mengacu pada hubungan antara pemerintah dan warganya yang memungkinkan berbagai kebijakan publik dan program dibahas, dilaksanakan, dan dievaluasi. Dalam konteks lebih luas menunjuk pada berbagai aturan, institusi dan jaringan yang menentukan suatu negara atau organisasi berfungsi (Kaufmann et al., 2004).

Perubahan lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang sangat cepat telah menimbulkan tantangan baru dalam praktik pemerintahan modern. Masalah publik seperti kemiskinan,

permukiman, perubahan iklim hingga krisis kesehatan global memerlukan respon kebijakan yang lebih kompleks, cepat dan kontekstual. Dalam situasi seperti ini, model tata kelola konvensional yang bersifat kaku dan hierarkis semakin dianggap tidak memadai. Pemerintah dituntut untuk tidak hanya menjadi pengatur (regulator), tetapi juga fasilitator, dinamisator dan katalisator dalam konteks kebijakan publik (Firdaus, 2020).

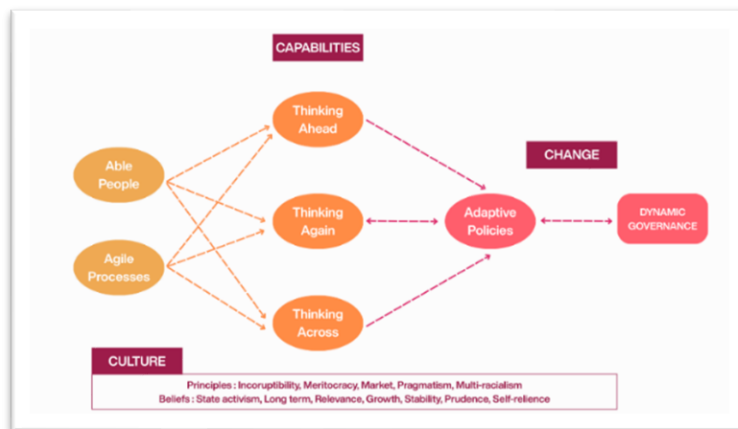
Model good governance yang telah lama menjadi acuan reformasi birokrasi dengan karakteristik seperti *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness dan efficiency, accountability, strategic vision* (Arisaputra, 2013) tetapi dalam praktiknya, good governance masih berfokus pada prosedur administratif dan belum sepenuhnya mampu merespon dinamika kompleks yang bersifat multidimensi dan tidak terduga. Terlebih lagi, pendekatan ini sering kali tidak cukup fleksibel untuk diterapkan di negara berkembang yang memiliki realitas sosial dan kelembagaan yang berbeda dengan negara maju.

Sebagai respon terhadap keterbatasan tersebut, muncul konsep Dynamic governance, yang pertama dikembangkan oleh (Neo & Chen, 2007) melalui studi terkait praktik tata kelola di Singapura. Konsep ini menekankan pentingnya kemampuan pemerintah untuk beradaptasi secara terus-menerus, melakukan evaluasi kebijakan secara reflektif dan berkolaborasi dengan berbagai actor lintas sektor dan disiplin. Dengan kata lain, Dynamic governance mendorong sebuah sistem pemerintahan atau organisasi yang proaktif, pembelajar, dan inovatif dalam menghadapi ketidakpastian dan perubahan cepat. Sehingga organisasi dapat terus bergerak secara adaptif dan mempertahankan performa dan eksistensi organisasi.

Komponen dynamic governance adalah budaya yang diinstitutionalkan, dua pengaruh utama *able people* (orang yang mampu) dan *agile processes* (proses yang baik) dengan maksud mengembangkan tiga kemampuan. Selain itu juga disebutkan bahwa dynamic governance pada dasarnya

berfokus pada dua faktor kunci, yaitu kapabilitas dan budaya. Dua faktor inilah yang akan menggerakkan SDM (sumber daya manusia) dan proses menuju perubahan kebijakan yang adaptif seperti yang dimaksud sebagai *Dynamic Governance*.

Gambar 1. 1 kerangka pemikiran *dynamic governance*



Sumber : Neo dan Chen (2007)

1.2.2 Elemen dan System Dynamic Governance

Dyanamic governance pada dasarnya hanya menekankan pada dua unsur utama yaitu kapabilitas dinamis dan budaya organisasi, yang mana kedua unsur ini akan mendorong pergerakan sumber daya manusia dan proses mengarah pada perubahan berbagai kebijakan menuju pada dynamic governance (Huseini, 2015). Adapun kedua unsur dari dynamic governance yang dikemukakan oleh (Neo & Chen, 2007b) yaitu ;

- a) Budaya organisasi pemerintah meliputi; *incorruptibility* (menjunjung integritas), *meritocracy* (penempatan berdasarkan prestasi dan kompetensi), *market* (efisien dan kompetitif berkeadilan), *pragmatism* (fokus pada solusi bukan teori), *multi-racialism* (menghargai keberagaman etnis dan budaya). Termasuk dalam budaya yaitu; *state activism* (aktivitas negara), *long term* (visi jangka Panjang), *relevance* (sesuai kebutuhan

zaman), *growth* (fokus pada pertumbuhan), *stability* (menjaga ketertiban), *prudence* (hati-hati dalam mengambil keputusan), *self-reliance* (mengandalkan diri sendiri).

- b) Kapabilitas dinamis meliputi; *think ahead* (berpikir ke depan), *think again* (berpikir Kembali) dan *think across* (berpikir melintas atau belajar dari pemerintah atau organisasi lain)

Kedua unsur diatas di dukung oleh *able people* (orang yang berkemampuan) dan *agile processes* (proses yang baik), lalu dipengaruhi oleh *future uncertainties* (ketidakpastian masa depan) dan *external practice* (praktek negara atau organisasi lain). Seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa satu konsep *Dynamic Governance* merupakan gabungan unsur antara budaya dan kapabilitas yang menghasilkan perubahan yang didasari pada budaya yang menunjukkan keyakinan dan nilai sebuah organisasi. Adapun yang terdapat pada kerangka berpikir *Dynamic Governance* terdiri dari budaya, kemampuan dan perubahan, sebagai komponen sistem yang dinamis ketiganya dapat dimaksimalkan apabila mampu bekerja secara interaktif dan kooperatif. Selanjutnya arti dari makna tersebut, konsep Boon dan Geraldine menformulasikan *dynamic governance* sebagai “bagaimana berjalannya sebuah kebijakan, institusi dan struktur yang telah dipilih sehingga mampu adaptif dengan faktor tidak menentu dan perubahan yang cepat sehingga kebijakan, institusi dan struktur tersebut tetap relevan dalam pencapaian keinginan jangka Panjang”

Adanya sebuah perubahan menjadi sesuatu yang mendasari pelaksanaan *dynamic governance*, guna menyesuaikan cara yang dipilih dalam menjalankan pemerintahan beserta dinamika perubahan di dalamnya. Hal ini menunjukkan perlunya perbaikan dari tahap perencanaan hingga tahap implementasi yang membutuhkan gerakan yang adaptif dengan ketidakmenentuan masa depan secara global.

Membahas perubahan yang mendasari dynamic governance, Neon dan Chen nilai-nilai utama budaya kelembagaan yang membentuk pemerintahan singapura. Nilai-nilai ini meliputi;

- a) Integritas, ini adalah hal yang utama untuk menciptakan pemerintahan yang bersih. Integritas diartikan sebagai Tindakan berpegang teguh pada prinsip moral dan kedisiplinan dalam menjalankan tugasnya sehingga dengan integritas yang kuat dari orang-orang yang berada dalam pemerintahan akan membuat lingkungan tidak korup,
- b) Meritokrasi, singapura tidak memiliki sumber daya alam, Ketahanan negara singapura bertumpu pada kemampuan orang-orang dalam bekerja. Sehingga untuk pengadaan ataupun perekrutan pegawai harus berlandaskan kompetensi dan keahlian yang sesuai dengan *merit system*.
- c) *Market*, melalui mekanisme pasar yang telah dilakukan pada sektor publik guna memberikan stimulasi persaingan dan mengurangi ketidakefisienan. Hal ini menjadi langkah dalam menentukan keputusan rasional dan mampu mencapai hasil maksimal untuk keberhasilan organisasi dengan dasar kebutuhan masyarakat,
- d) *Pragmatism* yaitu berorientasi pada hasil prinsip ini memaksa sektor publik berani dalam mengambil keputusan sesuai dengan kondisi dan mencoba peluang yang ada sehingga memudahkan organisasi dalam mencapai hasil yang menjadi cita-cita,
- e) Stabilitas domestik, dalam hal kesetaraan, setiap orang memiliki hak yang sama, tetap mempertahankan dan menerima perbedaan budaya dan keyakinan guna memastikan stabilitas sosial. Untuk menyeimbangkan kepentingan multi budaya yang menjadi dasar yang harus dipegang Pemerintah.

Untuk melihat kemampuan institusi dalam mendesain berbagai aktifitas dan pengelolaan sumber daya menjadi lebih efisien dan efektif dalam menganalisis perubahan lingkungan internal dan eksternal dapat merujuk pada kapabilitas dinamis. Seperti diucapkan (Neo & Chen, 2007a) kapabilitas dinamis meliputi sikap organisasi, pengetahuan, keterampilan sumber daya yang siapakan untuk melaksanakan penugasan dengan tujuan mencapai hasil yang di cita-citakan.

Dengan melihat kapabilitas dinamis sebuah institusi, dadapat ditinjau dari pola pikir kapabilitas dinamis yang diterapkan tersebut dalam hal ini Neo dan Chen merumuskan bahwa kapabilitas dinamis terdapat 3 pola pikir, yaitu *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*.

1. *Thinking ahead*

Konsep *dynamic governance*, pemerintah dituntut untuk berpikir cerdas dan bijak dalam bertindak pada pola pelaksanaan organisasi pemerintahan. Pada prinsipnya *think ahead* merupakan kemampuan untuk menganalisis perkembangan yang ada di masa depan dengan memahami dampak dan memiliki strategi yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang di masa yang akan datang. Proses melakukan *thinking ahead* melibatkan :

- a) Mengeksplorasi dan mengantisipasi tren terhadap perkembangan masa depan yang bisa saja berimplikasi kepada cita-cita kebijakan,
- b) Memahami perkembangan yang mungkin akan berdampak pada pencapaian ataupun tujuan yang ada saat ini dan menguji efektifitas strategi dan kebijakan yang ada,
- c) Menyusun startegi pilihan yang dapat digunakan untuk menghadapi ancaman serta meninjau peluang baru,
- d) Mempengaruhi pengambilan keputusan utama serta kelompok kepentingan untuk meninjau isu-isu yang ada serta melibatkan mereka dalam pembahasan

mengenai respon yang akan dikerjakan. (Neo & Chen, 2007 : 33).

2. *Thinking again*

Thinking again yaitu kemampuan untuk memanfaatkan data actual, informasi, pengukuran dan *feedback* mengenai permasalahan yang menurunkan kinerja, melalui turunan kebijakan masa lalu untuk mencapai hasil lebih baik.

- a) Meninjau dan menganalisis data kinerja actual dan memahami umpan balik dari masyarakat
- b) Menyelidiki penyebab yang munculnya umpan balik atau fakta yang diamati, informasi dan perilaku, baik yang berhasil atau mengetahui gagalnya capaian,
- c) Meninjau Kembali strategi, kebijakan maupun program untuk diidentifikasi fitur dan aktifitas yang berjalan dengan baik maupun yang tidak,
- d) Mendesain ulang kebijakan dan program, baik secara sebagian ataupun keseluruhan, sehingga kinerja dapat ditingkatkan dengan hasil akhir tercapai, dan
- e) Menerapkan kebijakan dan sistem baru sehingga publik mendapatkan pelayanan lebih baik dengan hasil yang bermakna. (Neo & Chen, 2007 : 37).

3. *Thinking across*

Thinking across merupakan kemampuan organisasi berpikir melintas dari kebiasaan tradisional untuk mempelajari apa yang dilakukan dan dikerjakan sehingga strategi baru bisa diadopsi dan disesuaikan dengan kondisi internal guna mencapai kebijakan yang inovatif. Sedangkan kapabilitas *think across* meliputi kegiatan proses :

- a) Mencari praktik terkini dan mengadopsi yang diimplementasikan oleh organisasi lain dalam mengatasi permasalahan serupa,
- b) Merefleksikan apa yang mereka kerjakan, mengapa dan bagaimana mereka menerapkannya dan pelajaran yang ditarik dari pengalaman mereka.
- c) Mengevaluasi apa yang bisa saja berlaku dalam konteks lokal, mempertimbangkan keadaan dan

kondisi khas, dan apa yang dapat diterima bagi masyarakat lokal,

- d) Menemukan hubungan baru melalui kolaborasi ide dan gagasan berbeda yang menghasilkan pendekatan inovatif pada permasalahan yang muncul, dan
- e) Mengintegrasikan program dan kebijakan untuk dapat di disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan tuntutan kebijakan lokal. (Neo & Chen, 2007a)

Sebuah proses berpikir ke depan, berpikir Kembali, dan berpikir melintas dari pikiran tradisional yang sudah terbentuk menjadi proses pembelajaran yang harus dilaksanakan oleh pemerintah sebab : **pertama**, kebijakan sering dibentuk sebagai reaksi terhadap kondisi krisis atau tekanan publik, bukan berdasarkan tujuan jangka Panjang. Proses *thinking ahead* memaksa pemerintah untuk membaca tren masa depan, agar kebijakan dan program tidak hanya menyelesaikan masalah saat ini tetapi juga mampu mencegah munculnya masalah baru di masa depan. Sehingga pemerintah dituntut untuk menjadi pembelajar yang strategis, bukan sekedar pelaksana prosedur.

Kedua, kebijakan sering kali dinggap final dan kaku terhadap kritik oleh institusi itu sendiri *Thinking again* memberikan pendekatan pembelajaran yang terbuka mengakui kekeliruan dan membenahinya. Dalam konteks ini pemerintah tidak mengulangi kesalahan yang sama dan mampu membentuk budaya evaluasi yang sehat, dengan belajar dari data, pengalaman dan *feedback* publik. Sehingga mampu meningkatkan efektifitas kebijakan yang dihasilkan.

Ketiga, pola pikir tradisional sering kali menjadi jebakan pada masing-masing lembaga yang bekerja terpisah dan cenderung mempertahankan kewenangan sendiri. *Thinking across* mendorong pembelajaran lintas sektor mana saja seperti antara dinas, antara pemerintah dan masyarakat, sektor publik dan swasta, bahkan sektor antara negara. Hal ini membuka kolaborasi, integrasi data, serta pendekatan secara holistik

dalam menyusun kebijakan dan program. Organisasi yang mampu berpikir melintas akan lebih siap ketika ada permasalahan yang kompleks karena mampu melihat persoalan dari berbagai perspektif.

Dalam menerapkan *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*, dan didorong oleh orang yang memiliki kemampuan (*able people*) dan harus dilaksanakan dengan proses yang benar (*agile processes*). Orang yang berkemampuan (*able people*) artinya orang-orang yang bisa menganalisa masa depan dengan dasar fakta, gejala dan perkembangan terkini dihubungkan dengan proyeksi dampak perubahan global yang cepat. Jika merujuk pada individu maka memiliki kemampuan berpikir kritis, analitis, serta terbuka terhadap perubahan. *Agile processes* berhubungan dengan proses, mekanisme ataupun prosedur yang baik dalam menindaki *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*, maksud dari cara yang benar yaitu sesuai dengan prinsip yang berlaku tanpa adanya kehendak pribadi maupun intervensi politik kelompok tertentu. Dengan demikian *dynamic governance* bukan hanya sekedar pada orientasi berpikir tetapi juga kapasitas manusia (*ability*) dan mekanisme kelembagaan (*agility*) yang menopangnya.

1.2.3 Definisi Tata Kelola

Secara konseptual, tata kelola (*governance*) memiliki definisi yang beragam tergantung pada sudut pandang institusi yang mengkajinya. Meskipun beragam, definisi tata kelola memiliki benang merah yang mana merupakan kerangka sistematis dalam proses untuk mencapai tujuan organisasi. Tata kelola adalah “*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*” (cara di mana kekuasaan dijalankan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara untuk tujuan pembangunan) (Santiso, 2001). Definisi ini menekankan pada cara kekuasaan digunakan oleh institusi pemerintah dalam pengelolaan sumber

daya untuk pembangunan, yang harus dilakukan secara efektif dan bertanggung jawab.

Dari sudut pandang (Kooiman, 2003) mengatakan *“the totality of interactions in which public and private actors aim at solving societal problems or creating societal opportunities”* (keseluruhan interaksi di mana actor publik dan swasta bertujuan untuk memecahkan masalah masyarakat atau menciptakan peluang masyarakat). Artinya konsep ini memposisikan *governance* sebagai ruang dialog dan negosiasi antara berbagai actor, baik negara maupun non-negara, untuk menyelesaikan persoalan publik secara kolaboratif.

(Neo & Chen, 2007a) mendefinisikan *governance* sebagai *“the choosen path, policies, institutions and the resultant structures that collectively provide the incentives and constraints to facilitate or impede interactions that lead to economic progress and social wellbeing”* (jalan yang dipilih, kebijakan, institusi, dan struktur yang dihasilkan yang secara kolektif memberikan insentif dan hambatan untuk memfasilitasi atau menghambat interaksi yang mengarah pada kemajuan ekonomi dan kesejahteraan sosial)

1.2.3.1 Prinsip Tata Kelola

Tata kelola (*governance*) adalah hal yang tidak mungkin dipisahkan dari prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan adapun teori manajemen sebagai bagian dari tata kelola yang dikemukakan oleh (Terry, 2008) yang dikenalkan dengan POAC atau *planning, organizing, actuating, controlling* (Pratama, 2020) meliputi :

a) *Planning*

Aktifitas perencanaan yaitu sebuah Tindakan yang diambil guna mencapai tujuan organisasi dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki secara optimal. Perencanaan menjadi bagian penting untuk dilakukan demi mengurangi bias dalam pengambilan keputusan dan meningkatkan kemungkinan keberhasilan melalui pemanfaatan sumber daya. Perencanaan bukan hanya memilih apa yang akan dilakukan, tetapi juga

bagaimana dan kapan Tindakan tersebut dilaksanakan, Adapun sifat yang setidaknya dimiliki dalam perencanaan meliputi :

- a. Faktual, perencanaan harus didasarkan pada data, informasi dan kondisi nyata yang dapat di verifikasi,
- b. Rasional, perencanaan juga harus rasional, artinya proses perumusan kebijakan harus dilakukan secara logis, sistematis dan sesuai dengan prosedur yang ada. hal ini juga mempertimbangkan alternatif solusi, menganalisis biaya, manfaat dan menghindari keputusan yang emosional dan spekulatif,
- c. Fleksibel, perencanaan yang baik harus tetap terbuka terhadap perubahan dan adaptasi jika terjadi dinamika di lapangan,
- d. Berkesinambungan, *planning* adalah proses berkelanjutan (*continuous process*), bukan kegiatan sekali jadi. Artinya, perencanaan selalu dikaji ulang dan diperbaiki berdasarkan hasil evaluasi hasil pelaksanaan (Siregar, 2021).

b) *Organizing*

Pengorganisasian merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengatur, berbagai macam kegiatan, material, keuangan, menetapkan *jobdesk* dan mengalokasikan sumber daya manusia guna mencapai tujuan organisasi. Adapun prosedur dalam melakukan pengorganisasian yaitu :

- a. Membuat secara rinci uraian tugas yang harus dijalankan oleh setiap unit atau individu dalam organisasi. perincian tugas ini penting agar setiap pelaksana memahami peran dan tanggung jawabnya, sehingga dapat meminimalisir tumpang tindih fungsi dan tanggung jawab,
- b. Mendistribusikan beban kerja secara rasional, dengan membagi total pekerjaan menjadi tugas-

tugas yang lebih teknis dan sesuai dengan kapasitas sumber daya manusia yang tersedia.

- c. Membangun sistem koordinasi antar bagian atau antar individu untuk menciptakan suasana kerja yang harmonis, kolaboratif dan minim konflik (Siregar, 2021).

Dengan demikian, pengorganisasian bukan hanya sekedar menyusun struktur birokrasi, tetapi juga tentang bagaimana membangun sistem kerja yang kolaboratif, rasional, dan adaptif.

c) *Actuating*

Pengarahan adalah bagian dari kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah disepakati oleh organisasi melalui pengarahan keseluruhan unit dalam organisasi. Dalam kata lain sebagai tahap implementasi, yaitu proses menggerakkan, membimbing, dan memotivasi sumber daya manusia agar dapat menjalankan tugas sesuai rencana yang telah ditetapkan. Adapun kegiatan dalam pengarahan meliputi :

- a. *Coordinating*, yaitu upaya untuk mengkomunikasikan dan menyelaraskan berbagai perbedaan kepentingan antara aktor maupun organisasi
- b. *Motivating*, yaitu memberikan dorongan moril maupun materil kepada pelaksana program atau sumber daya. Motivasi ini dapat berupa penyediaan fasilitas kerja yang memadai, penghargaan kinerja, serta rasa memiliki,
- c. *Communication*, yaitu penekanan pentingnya membangun komunikasi yang terbuka dan dua arah antara pimpinan dan bawahan. Hubungan komunikasi yang baik tidak hanya menciptakan suasana kerja yang harmonis dan kondusif, tetapi juga memperkuat kerja tim yang solid,

- d. *Commanding*, yaitu merujuk pada pemberian perintah atau arahan oleh pihak manajerial secara profesional dan tidak otoriter, dalam praktiknya, ini berarti pimpinan harus mempertimbangkan secara matang setiap kebijakan, resiko yang mungkin timbul, serta dampak keputusan terhadap seluruh pelaksana.

d) *Controlling*

Controlling atau Pengawasan merupakan upaya untuk memantau, penilaitan dan mengevaluasi pelaksanaan rencana guna memastikan semua kegiatan organisasi berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaan fungsi *controlling* Pengawasan dan pengendalian mencakup beberapa kegiatan penting yang saling berkaitan dan membentuk satu siklus evaluasi berkelanjutan :

- a. Penilaian terhadap pencapaian kinerja, yaitu proses membandingkan hasil pelaksanaan program atau kegiatan dengan target yang telah ditetapkan dalam tahap perencanaan.
- b. Evaluasi dan koreksi atas penyimpangan yang muncul selama pelaksanaan program, hal ini evaluasi yang dimaksudkan bukan untuk mencari kesalahan semata, tetapi lebih sebagai upaya reflektif agar kesalahan serupa tidak terulang di masa depan.
- c. Identifikasi serta penerapan alternatif solusi terhadap berbagai hambatan yang dihadapi dalam mencapai tujuan kebijakan, hambatan ini bisa berupa keterbatasan anggaran, resistensi sosial, hingga kendala teknis lapangan (Siregar, 2021).

Secara keseluruhan menegaskan bahwa tata kelola yang efektif harus dijalankan sebagai kesatuan proses yang terstruktur dan saling berkaitan. Tahap *planning* menekankan pentingnya penyusunan tujuan dan langkah strategi yang realistis dan

sistematis. Fungsi *organizing* memastikan bahwa sumber daya manusia dan material diatur serta dialokasikan dengan tepat agar tujuan organisasi dapat dicapai secara optimal. Selanjutnya, *actuating* berfokus pada upaya mengerakkan dan memotivasi seluruh anggota organisasi untuk melaksanakan tugas sesuai dengan rencana dan struktur yang telah disusun, sementara *controlling* berperan sebagai mekanisme Pengawasan dan evaluasi untuk memastikan bahwa pelaksanaan program berjalan sesuai arah yang telah ditetapkan, serta menyediakan ruang bagi perbaikan berkelanjutan.

1.2.4 Perumahan dan Permukiman

Pembangunan di bidang perumahan beserta sarana dan prasarana pendukungnya perlu ditempatkan sebagai salah satu prioritas utama, karena tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar (basic need) bagi setiap manusia. Sebagai upaya untuk menjamin pemenuhan kebutuhan ini secara adil dan terencana, sudah semestinya pemerintah merumuskan dan menetapkan regulasi atau peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman. Keberadaan regulasi ini berfungsi sebagai pedoman (guideline) yang dapat memberikan arah dan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat, sehingga pembangunan sektor perumahan dan permukiman dapat terlaksana secara terpadu, berkelanjutan, dan sesuai dengan tujuan kesejahteraan sosial.

Salah satu landasan hukum penting yang digunakan pemerintah untuk memperkuat peran kelembagaan dalam pembangunan sektor perumahan dan permukiman adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Undang-undang ini tidak hanya memuat ketentuan teknis, tetapi juga memberikan definisi konseptual yang menjadi acuan bagi seluruh pihak terkait.

Dalam undang-undang tersebut, perumahan dijelaskan sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang, sehingga

dapat menunjang kehidupan yang layak, aman, dan nyaman bagi penghuninya. Sementara itu, permukiman diartikan sebagai bagian dari lingkungan hidup yang berada di luar kawasan hutan lindung, baik yang terletak di kawasan perkotaan maupun pedesaan. Permukiman memiliki fungsi yang lebih luas, yakni sebagai tempat tinggal sekaligus sebagai ruang bagi aktivitas sosial, ekonomi, dan budaya yang mendukung keberlanjutan kehidupan masyarakat.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, pemerintah kemudian melakukan pembaruan regulasi melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pada pasal 1 ayat (1) undang-undang yang lebih baru ini, pengertian perumahan dan kawasan permukiman dijelaskan secara lebih komprehensif.

Menurut ketentuan tersebut, perumahan dan kawasan permukiman bukan sekadar kumpulan fisik bangunan tempat tinggal, melainkan dipahami sebagai satu kesatuan sistem. Sistem ini mencakup sejumlah unsur penting, yaitu: pembinaan kelembagaan, penyelenggaraan pembangunan perumahan, pengelolaan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, serta upaya pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap kawasan perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Selain itu, juga mencakup penyediaan lahan, pendanaan, pengembangan sistem pembiayaan, hingga pelibatan aktif peran serta masyarakat.

Dalam ini memperlihatkan adanya pendekatan yang lebih sistemik dan integratif dibandingkan regulasi sebelumnya. Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman tidak lagi dipandang hanya sebagai urusan teknis penyediaan bangunan, tetapi juga sebagai proses multidimensional yang melibatkan penataan ruang, pembiayaan yang berkelanjutan, serta pembinaan partisipasi masyarakat agar kualitas hunian dan lingkungan permukiman dapat terus ditingkatkan.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menegaskan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, sektor

swasta, dan masyarakat dalam membangun kawasan hunian yang tidak hanya layak dan sehat, tetapi juga berdaya guna dan mampu menunjang keberlanjutan hidup warga kota maupun desa.

Berdasarkan undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan permukiman terdapat definisi yaitu :

- a. Kawasan permukiman merupakan bagian dari lingkungan hidup yang berada di luar area kawasan lindung, baik yang terletak di wilayah perkotaan maupun pedesaan. Kawasan ini memiliki fungsi utama sebagai ruang hunian atau tempat tinggal, sekaligus
- b. menjadi lokasi bagi berbagai aktivitas yang menunjang kehidupan dan mata pencaharian masyarakat,
- c. Rumah merupakan sebuah bangunan yang difungsikan sebagai tempat tinggal yang layak huni, menjadi sarana untuk membina keluarga, serta mencerminkan harkat dan martabat para penghuninya maupun pemiliknya,
- d. Rumah komersial merupakan jenis rumah yang dibangun dan disediakan dengan tujuan utama untuk memperoleh keuntungan,
- e. Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat.
- f. Kaveling tanah matang adalah sebidang lahan yang sudah disiapkan khusus untuk pembangunan rumah, sesuai dengan ketentuan mengenai penggunaan, penguasaan, kepemilikan tanah, serta rencana tata ruang rinci dan rencana tata bangunan,
- g. Konsolidasi tanah merupakan proses penataan ulang penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Tujuannya adalah untuk menyediakan tanah bagi pembangunan perumahan dan permukiman, sekaligus meningkatkan kualitas lingkungan serta

menjaga kelestarian sumber daya alam melalui keterlibatan aktif masyarakat.

1.2.5 Permukiman Kumuh

Permukiman kumuh di wilayah perkotaan menjadi persoalan yang cukup kompleks dan sulit untuk diselesaikan. Terbatasnya ketersediaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah mendorong munculnya bangunan-bangunan liar yang berdiri di atas lahan milik pemerintah. Selain itu, bangunan yang dibangun kerap tidak mematuhi ketentuan resmi dari pemerintah, dengan kondisi fisik yang padat, berdempetan, serta mutu konstruksi yang sangat rendah. Permukiman kumuh adalah kawasan hunian yang tidak layak ditempati akibat ketidakteraturan tata letak bangunan, tingginya tingkat kepadatan, serta mutu bangunan beserta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi standar kelayakan. Sementara itu, perumahan kumuh merujuk pada area perumahan yang mengalami penurunan kualitas sehingga fungsi utamanya sebagai tempat tinggal menjadi terganggu (Nursyahbani & Pigawati, 2015).

Permukiman kumuh dapat dipahami sebagai kawasan dengan kepadatan penduduk yang tinggi, bahkan bisa melebihi 500 jiwa per hektare, yang dihuni oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Lingkungan ini biasanya ditandai dengan rumah-rumah yang sangat rapat, berukuran sempit dan tidak memenuhi standar kelayakan. Selain itu, ketersediaan sarana dan prasarana umumnya sangat terbatas atau tidak memenuhi ketentuan teknis maupun kesehatan. Hunian di kawasan seperti ini kerap dibangun di atas lahan milik negara atau pihak lain, dan seringkali berdiri tanpa mengindahkan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku (Komarudin & Agusman, 1997). Kawasan permukiman kumuh merupakan area hunian yang tingkat kelayakannya sangat rendah. Kawasan ini umumnya berdiri di atas lahan yang tidak sesuai dengan peruntukan atau rencana tata ruang. Ciri lainnya adalah tingginya kepadatan bangunan di area yang sempit, rentan terhadap berbagai persoalan sosial maupun penyakit lingkungan, serta kualitas bangunan yang buruk. Selain itu, kawasan ini juga

umumnya tidak dilengkapi dengan prasarana lingkungan yang memadai, sehingga dapat mengancam keberlangsungan hidup dan kesejahteraan para penghuninya (Budihardjo, 1997)

1.2.6 Karakteristik Permukiman Kumuh

Permukiman kumuh merupakan salah satu fenomena khas di kawasan perkotaan, yang muncul sebagai konsekuensi dari pertumbuhan penduduk yang pesat, keterbatasan lahan, serta ketimpangan sosial ekonomi. Permukiman jenis ini umumnya berkembang secara informal, tanpa perencanaan yang baik dan melanggar ketentuan tata ruang, dampaknya kawasan tersebut tidak hanya kehilangan fungsi sebagai lingkungan huni yang layak tetapi juga menimbulkan berbagai persoalan sosial, ekonomi sampai lingkungan.

Karakteristik permukiman kumuh yang tercantum pada peraturan Menteri PUPR Nomor 2 tahun 2016 tentang peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, meliputi :

1) Bangunan Gedung

Kriteria kumuh yang ditinjau dari bangunan Gedung Kriteria bangunan gedung yang dilihat dari segi ketidakteraturan mencakup adanya tingkat kepadatan bangunan yang sangat tinggi serta ketidaksesuaian dengan ketentuan yang tercantum dalam rencana tata ruang. Ketidakteraturan ini, misalnya, terjadi ketika bangunan tidak memenuhi persyaratan tata bangunan yang telah diatur dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) maupun Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL). Paling tidak, hal ini menyangkut pengaturan mengenai bentuk, ukuran, posisi, dan tampilan bangunan pada suatu zona tertentu. Selain itu, bangunan juga dapat dinilai tidak sesuai jika melanggar ketentuan tata kualitas lingkungan yang tercantum dalam RTBL, seperti aturan terkait blok lingkungan, kapling, ketinggian dan elevasi lantai, identitas kawasan, orientasi lingkungan, serta penataan fasad bangunan menghadap jalan.

Sementara itu, kepadatan bangunan yang tergolong tinggi biasanya muncul ketika Koefisien Dasar Bangunan (KDB) di kawasan permukiman dan perumahan melebihi ketentuan yang telah ditetapkan dalam RDTR dan RTBL. Hal serupa juga berlaku untuk Koefisien Lantai Bangunan (KLB) yang melampaui batas ketentuan yang berlaku di dokumen perencanaan tersebut.

2) Jalan lingkungan

Kriteria kekumuhan yang ditinjau dari aspek jalan lingkungan mencakup dua hal utama: pertama, jaringan jalan lingkungan yang belum sepenuhnya melayani seluruh kawasan perumahan atau permukiman; dan kedua, kondisi permukaan jalan yang rusak atau dalam keadaan buruk. Ketidaktersediaan jaringan jalan ini berarti ada sebagian area permukiman atau perumahan yang tidak dapat diakses atau tidak memiliki jalur penghubung memadai. Sementara itu, kualitas permukaan jalan yang buruk mengacu pada situasi di mana sebagian atau seluruh ruas jalan lingkungan mengalami kerusakan, sehingga mengganggu fungsi dan kenyamanan bagi penghuni kawasan tersebut.

3) Penyediaan air minum

Dalam hal penyediaan air minum, kriteria kekumuhan meliputi ketidaktersediaan akses terhadap sumber air minum yang aman, serta belum terpenuhinya kebutuhan air bersih per individu sesuai standar yang berlaku. Ketidaktersediaan akses aman berarti masyarakat tidak memiliki sumber air minum yang memenuhi persyaratan kesehatan. Sedangkan kebutuhan air bersih yang tidak tercapai menggambarkan kondisi di mana pasokan air untuk setiap penghuni permukiman belum mencapai minimal 60 liter per orang setiap hari.

4) Drainase lingkungan

Kriteria kekumuhan dari aspek drainase lingkungan mencakup sejumlah kondisi, seperti saluran drainase yang tidak mampu menyalurkan limpasan air hujan sehingga menyebabkan genangan, ketiadaan saluran drainase sama

sekali, dan tidak adanya keterhubungan dengan sistem drainase perkotaan. Selain itu, drainase yang tidak terpelihara juga dapat menimbulkan penumpukan limbah padat maupun cair di dalamnya, serta adanya konstruksi drainase dengan mutu yang rendah. Secara umum, kondisi kumuh ini ditandai dengan tidak tersedianya saluran drainase lingkungan, baik berupa saluran tersier maupun saluran lokal, di kawasan permukiman atau perumahan,

5) Pengelolaan air limbah

Kriteria kekumuhan yang ditinjau dari aspek pengelolaan air limbah mencakup adanya sistem pengelolaan yang tidak sesuai dengan standar teknis yang berlaku, serta prasarana dan sarana pendukung yang juga tidak memenuhi ketentuan teknis. Ketidaksesuaian sistem ini tercermin pada kondisi di mana kawasan permukiman atau perumahan tidak memiliki sistem pengelolaan limbah yang memadai, misalnya tidak dilengkapi kakus atau kloset yang terhubung ke tangki septik, baik secara individual, komunal, maupun sistem terpusat. Sementara itu, prasarana dan sarana yang tidak memenuhi syarat dapat terlihat dari penggunaan kloset leher angsa yang tidak tersambung ke tangki septik, atau tidak adanya fasilitas pengolahan air limbah baik di tingkat lokal maupun terpusat.

6) Pengelolaan persampahan

Kriteria kekumuhan dari sisi pengelolaan persampahan mencakup kondisi di mana prasarana dan sarana pengelolaan sampah tidak sesuai dengan ketentuan teknis, serta sistem pengelolaannya juga tidak memenuhi standar yang telah ditetapkan. Selain itu, kurangnya pemeliharaan terhadap prasarana dan sarana persampahan sering kali menyebabkan pencemaran lingkungan sekitar, baik pada sumber air bersih, tanah, maupun saluran drainase.

Prasarana dan sarana persampahan di kawasan permukiman atau perumahan idealnya memenuhi standar teknis, seperti adanya tempat sampah yang memungkinkan

pemilahan sampah di tingkat rumah tangga (domestik), tempat penampungan sementara (TPS) atau TPS3R (reduce, reuse, recycle) di tingkat lingkungan, gerobak sampah atau truk pengangkut di lingkungan sekitar, serta ketersediaan tempat pengolahan sampah terpadu (TPST) pada skala lingkungan,

7) Proteksi kebakaran

Kriteria kekumuhan dari aspek proteksi meliputi ketidaktersediaan sarana penanggulangan kebakaran serta kurangnya peralatan proteksi kebakaran itu sendiri. Ketidaktersediaan sarana ini dapat berupa ketiadaan pasokan air yang bersumber dari alam maupun buatan, tidak adanya jalan lingkungan yang memungkinkan akses kendaraan pemadam kebakaran, kurangnya sarana komunikasi untuk pelaporan insiden kebakaran, serta tidak tersedianya data sistem proteksi kebakaran yang dapat diakses dengan mudah.

Sementara itu, kekurangan sarana proteksi kebakaran mencakup tidak adanya peralatan penting seperti Alat Pemadam Api Ringan (APAR), kendaraan pemadam, mobil tangga sesuai kebutuhan kawasan, serta peralatan pendukung lain yang diperlukan untuk penanggulangan kebakaran.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka peneliti dapat merumuskan masalah penelitian ini yaitu

1. Bagaimana budaya organisasi meliputi, *long term* (rencana dan tujuan jangka panjang), *stability* (stabilitas) dan *prudence* (Bijaksana) di Kota Makassar dalam tata kelola permukiman kumuh ?
2. Bagaimana kapabilitas dinamis meliputi *thinking ahead* (berpikir ke depan), *Thinking again* (berpikir kembali) dan *thinking across* (berpikir melintas) di Kota Makassar dalam tata kelola permukiman kumuh ?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk memberikan bukti empiris mengenai : bagaimana budaya organisasi dan kapabilitas dinamis pemerintah Kota Makassar dalam mengelola permukiman kumuh

1.5 Manfaat Penelitian

Selaras dengan tujuan yang telah dijelaskan sebelumnya, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat akademis, secara umum hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sudut pandang baru bagi dunia pendidikan, sekaligus memperkaya pengetahuan penelitian yang membahas budaya organisasi serta kapabilitas dinamis pada Pemerintah Kota Makassar khususnya dalam tata kelola permukiman kumuh.
2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan menjadi sarana untuk mempelajari secara ilmiah berbagai gejala yang ada di dunia nyata dengan berlandaskan teori-teori yang diperoleh sebelumnya. Selain itu temuan yang didapatkan diharapkan mampu memberikan inspirasi bagi peneliti selanjutnya yang berminat untuk meneliti topik serupa atau mengembangkannya ke bidang yang relevan.
3. Manfaat metodologis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi berupa masukan ataupun rekomendasi yang bermanfaat bagi pihak terkait, khususnya pemerintah daerah, dalam meningkatkan budaya organisasi serta kapabilitas dinamis dinas perumahan dan permukiman dalam tata kelola permukiman kumuh.
- 4.

BAB II

METODOLOGI PENELITIAN

2.1 Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut (Creswell, 2012) , penelitian kualitatif merupakan pendekatan untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang diberikan individu atau kelompok terhadap suatu masalah sosial/kemanusiaan, dengan penekanan pada penafsiran (interpretasi) peneliti terhadap fenomena yang diteliti.

Berdasarkan karakter tersebut, penelitian ini memakai tipe kualitatif deskriptif, yaitu penelitian yang berfokus pada penyajian uraian rinci dan faktual mengenai situasi, proses, atau realitas sosial yang diteliti. Dalam tipe ini, peneliti berupaya menggambarkan fenomena secara sistematis melalui data yang diperoleh dari lapangan (misalnya hasil wawancara, observasi, serta dokumen), sehingga dapat memberikan pemahaman yang utuh mengenai bagaimana fenomena itu berlangsung dan bagaimana aktor-aktor di dalamnya memaknai situasi tersebut. Dengan demikian, pendekatan kualitatif deskriptif dinilai relevan karena penelitian ini bertumpu pada kondisi nyata yang terjadi, serta menekankan kedalaman pemahaman dibanding pengukuran angka.

2.2 Fokus penelitian

Fokus penelitian berfungsi sebagai “pagar” yang menjaga penelitian tetap terarah pada pokok masalah yang dikaji. Adanya fokus membantu peneliti mengendalikan ruang lingkup pembahasan agar tidak melebar, sehingga proses pengumpulan data tidak menjadi terlalu umum maupun terlalu luas. Fokus ini juga menjadi pedoman dalam setiap tahap penelitian mulai dari menentukan batasan temuan yang ingin dicapai sampai memilah informasi yang benar-benar relevan dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Dengan fokus yang jelas, peneliti dapat menetapkan batas-batas kajian dan ruang lingkup yang diteliti

secara tegas, sehingga sasaran penelitian tidak meluas ke hal-hal di luar kebutuhan penelitian.

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian yaitu aspek *culture* (budaya) organisasi pemerintah meliputi *long term* (rencana dan tujuan jangka panjang), *stability* (stabilitas) dan *prudence* (Bijaksana) dan *capabilities* (kapabilitas dinamis) pemerintah meliputi *thinking ahead* (berpikir ke depan), *Thinking again* (berpikir kembali) dan *thinking across* (berpikir melintas) di Kota Makassar dalam tata kelola permukiman kumuh, Sesuai dengan konsep dynamic governance yang dijelaskan oleh (Neo & Chen, 2007).

2.3 lokasi penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di kantor dinas perumahan dan permukiman Kota Makassar yang beralamat Jl. Sultan Alauddin No.309, Gn. Sari, Kec. Rappocini, Kota Makassar Alasan peneliti mengambil lokasi ini dikarenakan memiliki budaya organisasi dan kapabilitas dinamis pada Dinas Perumahan Dan Permukiman Kora Makassar. Dan tiga kecamatan secara purposive yang dapat mewakili karakteristik wilayah yang beda yaitu kecamatan tallo, kecamatan wajo dan kecamatan tamalate Alasan peneliti mengambil lokasi ini dikarenakan memiliki kawasan kumuh dan karakteristik yang berbeda.

2.4 Informan penelitian

Dalam sebuah penelitian, informan dapat diartikan sebagai individu yang diminta untuk memberikan informasi terkait situasi dan kondisi di lokasi penelitian. Oleh karena itu, informan idealnya adalah seorang yang memiliki pengalaman yang cukup mendalam mengenai latar belakang penelitian. Teknik yang digunakan dalam pemilihan informan pada penelitian ini yaitu *purposive sampling* yaitu pemilihan informan berdasarkan pertimbangan tertentu, guna mendapatkan data yang sesuai fakta yang terjadi. Adapun informan yang dipilih sebagai berikut :

1. Pejabat Fungsional Tata Bangunan dan Perumahan, Bidang Perumahan dan kawasan kumuh DISPERKIM Kota Makassar
2. Staf Bidang kawasan permukiman DISPERKIM Kota Makassar
3. Kepala Seksi Ketentraman, Ketertiban Dan Pengakuan Peraturan Daerah kecamatan Tamalate
4. Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Dan Kesejahteraan Sosial Kecamatan Tallo
5. Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Dan Kesejahteraan Sosial Kecamatan Wajo
6. Masyarakat Kota Makassar

2.5 Teknik pengumpulan data

Untuk mengumpulkan data yang diperlukan, maka menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

1. Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data yang dilakukan melalui pertemuan langsung untuk saling bertukar pikiran dan informasi secara lisan, dengan tujuan memperoleh pemahaman menyeluruh mengenai situasi di lapangan. Dalam penelitian ini, digunakan teknik wawancara mendalam (in-depth interview), yaitu proses tanya jawab secara tatap muka antara peneliti dan informan. Proses ini dibantu dengan pedoman berupa daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya dan akan diajukan kepada informan.

2. Observasi

Observasi merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis dan melalui pengamatan langsung terhadap aktivitas yang berkaitan dengan fokus penelitian. Dalam penelitian ini, observasi yang diterapkan adalah observasi non-partisipatif, di mana peneliti hanya berperan sebagai pengamat tanpa ikut terlibat secara langsung dalam aktivitas yang diamati di lokasi penelitian.

3. Dokumentasi

Secara umum, dapat dikatakan sumber data tertulis dapat dikategorikan menjadi dua jenis, yakni sumber resmi dan sumber tidak resmi. Sumber resmi adalah dokumen yang diterbitkan atau disusun oleh lembaga, atau oleh individu atas nama lembaga tersebut. Sementara itu, sumber tidak resmi merujuk pada dokumen yang dibuat oleh perorangan yang tidak mewakili lembaga mana pun. Dokumen yang digunakan sebagai referensi dalam penelitian ini bisa berupa artikel dari surat kabar, tulisan yang diunggah di internet, dan berbagai bentuk tulisan lainnya.

2.6 Teknik analisis data

Teknik analisis data digunakan sebagai proses menganalisis data kualitatif. Penelitian ini menggunakan Teknik analisis interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1994) dalam saldana (2014 :31), analisis interaktif terbagi menjadi tiga proses meliputi :

1. Kondensasi data

Kondensasi data merupakan proses menyeleksi, merangkum, dan memusatkan data yang diperoleh saat pengumpulan, dengan tujuan menentukan fokus informasi yang dianggap paling relevan.

2. Penyajian data

Penyajian data merupakan tahap kedua dalam teknik analisis data interaktif. Pada tahap ini, kumpulan informasi yang telah disusun sebelumnya dijabarkan agar peneliti dapat memahami makna dari data tersebut. Melalui proses ini, peneliti dapat mengambil langkah atau tindakan yang diperlukan, sekaligus memahami situasi yang ada sebagai tahap akhir sebelum menarik kesimpulan.

3. Verifikasi

Pada bagian ini merupakan tahap akhir dalam penerapan teknik analisis data interaktif menurut Miles dan Huberman. Peneliti melakukan penelaahan serta interpretasi terhadap data yang diperoleh sejak awal proses pengumpulan, untuk memastikan kembali kebenaran dan

konsistensi temuan yang ada. Jika data telah diyakini akurat dan valid, peneliti kemudian dapat menyimpulkan hasil penelitian yang telah dilakukan (Miles et al., 2014).

2.7 Sumber data

1. Data primer

Data ini merupakan data yang diperoleh langsung oleh peneliti dan wawancara, dokumentasi dan observasi langsung di Dinas Perumahan Dan Permukiman Kota Makassar.

2. Data sekunder

Data ini berperan sebagai sumber pendukung bagi data primer dan diperoleh dari berbagai sumber yang sudah tersedia sebelumnya. Bentuk data sekunder umumnya berupa dokumen, jurnal ilmiah, buku, serta laporan-laporan yang memiliki kaitan dengan topik penelitian ini.

2.8 Kerangka konsep

Gambar 2. 1 Kerangka konsep penelitian

