

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1 Review Penelitian Terdahulu

Pada bagian ini menyajikan beberapa hasil penelitian sebelumnya tentang Perumahan dan permukiman yang berhasil dikumpulkan. Hasil penelitian ini akan menjadi dasar untuk menentukan *positioning* penelitian ini dalam konteks penelitian mengenai pelaksanaan program sejuta rumah. Penulis menggunakan penelitian terdahulu sebagai perbandingan dan tolak ukur serta mempermudah penulis dalam menyusun penelitian ini. Peneliti harus belajar dari peneliti lain, untuk menghindari duplikasi dan pengulangan penelitian atau kesalahan yang sama seperti yang dibuat oleh peneliti sebelumnya. Penelitian sebelumnya dipakai sebagai acuan dan referensi penulis dan memudahkan penulis dalam membuat penelitian ini. Penulis telah menganalisis penelitian terdahulu yang berkaitan dengan bahasan di dalam penelitian ini. Berikut ini tabel perbedaan mengenai tinjauan penelitian terdahulu beserta kontribusi bagi penelitian ini:

Tabel 2.1. Review Penelitian Terdahulu tentang Penyediaan Perumahan dan Permukiman

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Tesis "Pertumbuhan Perumahan di Kota Jambi"	Arif Rahman, Tahun 2010	Mengidentifikasi pertumbuhan pembangunan perumahan di Kota Jambi.	<p>Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan analisis deskriptif, dengan berlandaskan pada paradigma rasionalistik.</p> <p>Lokasi : Kota Jambi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Terdapat backlog (ketiadaan ketersediaan rumah atas jumlah kebutuhan rumah) di Kota Jambi sejumlah 21.832 unit rumah. Pada masa mendatang jumlah backlog ini akan semakin tinggi seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dan KK akibat terbentuknya keluarga-keluarga baru. • Adanya peluang pasar perumahan di Kota Jambi yang ditandai backlog tidak berbanding lurus dengan supply perumahan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pengembang swasta. Kebutuhan akan hunian yang tidak terakomodasi pasar pada akhirnya mendorong masyarakat untuk menyelenggarakan sendiri pengadaan perumahan dan pemukimannya secara swadaya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki, karena rumah merupakan kebutuhan yang mendasar dan merupakan aspek penting. • Kontribusi pelaku pembangunan perumahan selama

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
					<p>tahun 1998-2008 terhadap ketiadaan ketersediaan rumah (<i>backlog</i>) sebesar 26,95%.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keberadaan rumah yang dibangun oleh perumnas di Kecamatan Kota Baru dan Kecamatan Jambi Selatan menjadi penggerak pembangunan rumah yang dilakukan oleh pengembang swasta karena terpenuhinya criteria pemilihan lokasi perumahan. • Tanpa arah kebijakan pembangunan perumahan di Kota Jambi maka kegiatan pembangunan perumahan akan terjadi secara <i>sprawl</i> dimana pengembangan wilayah Kota Jambi akan cenderung mengikuti pola perkembangan lokasi perumahan terutama yang dibangun oleh perumnas.
2.	Efektivitas Regulasi Perumahan Di Indonesia Dalam Mendukung Penyediaan Rumah Bagi	Bramantyo, tahun 2012	Untuk mengetahui efektivitas regulasi perumahan yang ada dalam mendukung	Content analysis dengan pendekatan kualitatif terhadap UU. No. 1 Tahun	<ul style="list-style-type: none"> • Secara normatif UU No. 1 Tahun 2011 telah cukup efektif untuk mengakomodasi dukungan penyediaan rumah bagi MBR. Namun dari segi implementasi, masih banyak persoalan khususnya yang terkait

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
	Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)		Penyediaan rumah yang layak dan terjangkau bagi MBR	2011,UU No. 4 Tahun 1992, Permenpera No. 3 Tahun 2007, dan Permenpera No. 10 Tahun 2011	<p>dengan peran dan kapasitas pemda, baik dari segi komitmen maupun pendanaan, sehingga perlu dikembangkan regulasi turunan yang terkait dengan pemda.</p> <ul style="list-style-type: none"> Masih terdapat kelemahan pada regulasi perumahan tersebut, antara lain terkait dengan batasan penghasilan MBR saat ini yang relatif lebih besar 35% dari pendapatan upah/gaji rata-rata orang di Indonesia, serta patokan harga rumah umum yang lebih rendah nilai 44% dibanding harga pasar sesuai dengan biaya konstruksi di pasaran.
3.	Evaluasi Kebijakan Publik tentang Penyediaan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah	Endang Sri Purwanti, Tahun 2012	Mengidentifikasi pertumbuhan dan Perkembangan MBRMBR yang telah ada termasuk pola spasial penyebarannya, serta Mengevaluasi	Metode Deskriptif Lokasi : Kota Depok	<ul style="list-style-type: none"> Kebijakan Pemkot Depok dalam hal penyediaan perumahan bagi MBR belum dapat mengakomodir kebutuhan MBR akan rumah yang layak, baru masih sebatas kebijakan dan rencana, belum semuanya tertuang ke dalam program dan kegiatan serta bentuk penyediaan perumahan tersebut baru sebatas rancangan pembangunan perumahan yang berbentuk

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
			kebijakan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Depok terhadap penyediaan perumahan bagi MBR.		<p>rusunawa dan rusunami.</p> <ul style="list-style-type: none"> Perhatian Pemkot terhadap penyediaan perumahan yang layak bagi MBR masih perlu dituangkan lagi dalam bentuk rencana yang lebih detail dan program yang nyata, bukan hanya dalam bentuk perbaikan sarana dan prasarana saja serta rehabilitasi rumah tidak layak huni. Pembangunan perumahan MBR pada saat ini di Kota Depok baru atas inisiatif dari Pemerintah Pusat yaitu dengan dibangunnya rusunawa, hal ini salah satunya karena adanya keterbatasan dari Pemda dalam hal pembangunan (anggaran) serta pembebasan tanah.
4.	Jurnal New Housing Development Planning and Land Acquisition Strategy for low-income communities in	Handayani Hutapea dan Ir. Djoko Suwandono, M.SP	Membantu MBR terutama yang bekerja dan bertempat tinggal di Kecamatan Banyumanik dapat mengakses rumah yang layak huni.	Metode Survey dan Analisis Data menggunakan perpaduan Metode kualitatif dan Kuantitatif	<ul style="list-style-type: none"> Dari 100 kuesioner yang disebar, sebanyak 49% masyarakat bekerja pada sektor informal dan sebanyak 50% penghasil KK sebesar Rp.1.000.001-Rp.2.000.000/bulan. Dengan kemampuan financial seperti itu, sebanyak 52% masyarakat berpenghasilan rendah mampu

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
	Distric Banyumanik	Tahun 2014		Lokasi : kecamatan Banyumanik	<p>Menyewa hunian seharga Rp.200.0001-Rp.300.000/bulannya. Hal ini dapat terjadi dikarenakan tidak tersedia rumah yang sesuai dengan kemampuan daya belinya di pasaran.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keterbatasan daya beli yang dimiliki MBR membuat mereka lebih memilih berada atau tinggal pada hunian seadanya bahkan cenderung tidak layak huni dan beberapa dari mereka lebih memilih untuk menyewa rumah • Peluang yang ditawarkan pemerintah belum ada yang membantu masyarakat untuk emnagkses tanah. Program-program pemerintah seperti legalitas tanah menggunakan program proyek operasi nasional agrarian (PRONA) dan BSPS dimana bantuan yang diberikan berupa dana atau barang untuk pembangunan rumah dan lain-lain mewajibkan masyarakat untuk emmiliki tanah terlebih dahulu dengan batas-batas yang jelas. Jadi masyarakat harus mengusahakan dana swadaya dikarenakan tidak dapat mengakses pinjaman ke sumber dana formal seperti bank.

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
5.	Peran Pemerintah Kota Dalam Penyediaan Lahan Untuk Pembangunan Rumah Susun Karangroto Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Di Kelurahan Karangroto Kota Semarang	Sri Wulan Hardani Tahun: 2016	Untuk menganalisis penyediaan lahan yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang terhadap pembangunan rumah susun Karangroto Semarang serta untuk menambah pemahaman tentang implikasi status hak atas tanah terhadap sistem penghunian satuan rumah susun Karangroto Semarang dengan peran serta MBR	Metode Pendekatan yuridis sosiologis dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Metode analisis menggunakan penelitian kualitatif Lokasi: Kota Semarang	<ul style="list-style-type: none"> • Peran pemerintah kota Semarang dalam pembangunan hanya berperan sebagai penghasil rumah atau provider. Hasil akhirnya adalah produk jadi atau finished produk berupa rumah susun untuk disewakan kepada masyarakat. Dalam sistem ini pihak masyarakat tidak terlibat sama sekali dalam proses pengadaan perumahan. • Status Hak Atas Tanah untuk Pembangunan Rumah susun Karangroto adalah Hak Pakai atas Hak Pengelolaan, dengan jangka waktu tak terbatas dengan ketentuan selama waktu dipergunakan untuk perumahan. Status Hak Pakai berimplikasi pada sistem penghunian, maka dengan Hak Pakai atas hak pengelolaan untuk waktu yang tidak dapat diterbitkan, penghunian rumah susun menggunakan sistem sewa berdasarkan perjanjian. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Surat Keputusan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah, yang menegaskan bahwa tanah untuk pembangunan rumah susun Karangroto merupakan barang milik Negara berupa tanah dengan status Hak Pakai atas Hak pengelolaan.

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
6.	Tata Kelola Pariwisata-Bencana dalam Perspektif Collaborative Governance (Studi Pariwisata-Bencana Vilcano Tour Merapi di Kabupaten Sleman)	Dr. Muchammad Zaenuri, M.Si Tahun 2016	1.Mendeskripsikan dan menganalisis kebutuhan dari stakeholder untuk melakukan kolaborasi dalam pengelolaan pariwisata-bencana, 2.Mendeskripsikan dan menganalisis intensitas hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata-bencana, 3.Mendeskripsikan dan menganalisis proses transformasi kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat, 4. Mendeskripsikan dan menganalisis transformasi kolaborasi pariwisata bencana dalam bentuk kontek tahapan pengelolaan bencana	Metode: Kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif	<ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan akan kolaborasi masih cenderung pada hubungan yang bersifat adaptif untuk memenuhi kebutuhan sesaat • Secara umum masyarakat masih mendominasi dalam penyediaan layanan pariwisata, pemerintah sekedar member pengawasan dan swasta membuat paket perjalanan wisata • Transformasi kolaborasi dalam pengelolaan pariwisata-bencana bersifat komando terutama pada <i>shared vision</i> untuk membangun visi bersama, pada fasemenjelang terjadinya bencana transformasi kolaborasi bersifat koordinasi untukmenggerakkan partisipasi dari seluruh <i>stakeholder</i>, pada tahap tanggap darurat(<i>recovery</i>) transformasi kolaborasi lebih mengandalkan jejaring agar terjadikepedulian untuk membantu agar situasi kembali normal, dan pada fase terakhirmenuju kondisi normal diperlukan transforamsi yang bersifat kolaborasi agarterjadi kemitraan diantara stakeholder dalam jangka waktu yang panjang.

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
7.	Tesis Pengaruh Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Perumahan Rakyat Nomor 02/Prt/M/2016 Terhadap Kualitas Peningkatan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas	Riri Rianti, Tahun 2017	Untuk mengetahui Pengaruh Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Perumahan Rakyat No 02/PRT/M/2016 Terhadap Kualitas Peningkatan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas Di Kelurahan Sukamenanti Baru Kecamatan Kedaton Bandar Lampung	Penelitian kuantitatif dengan metode eksplanasi survey Lokasi: Kelurahan Sukamenanti Baru, Kecamatan Kedaton, Bandar Lampung	<ul style="list-style-type: none"> • Implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No.02/PRT/M/2016 Terhadap Kualitas Peningkatan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas jika bahwa ada faktor lain yang menyebabkan suatu kualitas kebijakan publik bias berpengaruh pada kualitasnya, contohnya dari faktor kurangnya kesiapan masyarakat untuk ditinggalkan program dari Pemerintah. • Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kurang memperhatikan metode penyampaian komunikasi kebijakan kepadamasyarakat berpenghasilan rendah terkait kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan • Rendahnya kesadaran masyarakat tentang kepedulian terhadap lingkungan tempat mereka tinggal
8.	Tesis Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Hunian Rusunawa Masyarakat	Imelda Oscar Tahun: 2017	Mengidentifikasi karakteristik hunian rusunawa MBR di Kota Padang, Menganalisis faktor-faktor yang signifikan mempengaruhi	Metode analisis deskriptif kualitatif, kemudian dengan dilakukan	<ul style="list-style-type: none"> • Dilihat dari segi aspek fisik kondisi hunian rusunawa mengalami penurunan kualitas hunian, dimana hal ini dapat diketahui dari kondisi PSU yang tidak terpelihara seperti saluran drainase yang tersumbat, saluran

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
	Berpenghasilan Rendah (MBR) Kota Padang		kualitas hunian rusunawa MBR di Kota Padang, dan Menyusun kebijakan dalam mempertahankan rusunawa sebagai hunian layak huni bagi MBR di Kota Padang	analisis faktor-faktor yang signifikan mempengaruhi kualitas hunian rusunawa MBR di Kota Padang Lokasi; Kota Padang	<p>pembuangan yang bocor, persampahan yang tidak dikelola dengan baik, fisik bangunan yang mulai rusak baik pada bagian bersama maupun pada unit sarusun. Hal ini mengindikasikan kekumuhan hunian rusunawa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dari segi non fisik, kondisi penghunian pada rusunawa teridentifikasi tidak sesuai aturan, sekitar 40% warga penghuni menyewa unit sarusun tidak melalui badan pengelola UPT. Sedangkan dari segi kemampuan bayar sewa sekitar 40% penghuni rasio pengeluarannya >1/3 dari pendapatan sehingga kemampuan membayar sewa menjadi beban yang cukup berat mengakibatkan penunggakan sewa. Dari segi pengelolaan, penghuni menilai peran UPT pengelola rusunawa masih minim, hal ini terlihat dari tidak adanya pemeliharaan dan perawatan rutin/ berkala terhadap bangunan dan PSU rusunawa. • Dari hasil regresi logistik diketahui ada 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi kualitas hunian

No	Judul Penelitian/Jurnal	Penulis dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode dan Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
					<p>rusunawa Kota Padang yaitu faktor kondisi fisik bangunan, kemampuan bayar sewadan peran badan pengelola. Yang artinya ketigafaktor tersebut menjadi prioritas untuk ditingkatkan penanganannya dan kinerjanya untuk dapat mempertahankan kualitas hunian rusunawa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arahan kebijakan untuk mempertahankan kualitas hunian rusunawa adalah komitmen antara penghuni, UPT pengelola rusunawa dan adanya keterlibatan pemerintah daerah dalam urusan penganggaran pemeliharaan dan perawatan rusunawa.

Dari penelitian terdahulu, penulis tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian penulis. Walaupun kolaborasi merupakan konsep penting dalam penerapan program sejuta rumah, belum ada penelitian yang berupaya untuk menjelaskan mengenai dinamika program penyediaan perumahan dan permukiman dalam melakukan kolaborasi dengan banyak pihak. Beberapa penelitian menjelaskan tentang pertumbuhan dan Permasalahan permukiman (Arif Rahman 2010, handayani Hutapea dan Ir. Djoko suwandono 2014, dan Imeda Oscar 2017).

Penelitian yang dilakukan oleh (Bramanto 2012, Endang Sri Purwanti 2012, Sri Wulan Hardani 2016, dan Riri Rianti 2017) menjelaskan tentang Kebijakan-kebijakan dan peran pemerintah dalam menangani permasalahan-permasalahan penyediaan perumahan. Seperti kebijakan dalam penanganan kekurangan lahan dan izin. Kebijakan atau regulasi merupakan salah satu dimensi dalam kolaborasi, termasuk dalam kolaborasi penanganan perumahan dan permukiman. Namun, penelitian ini belum menjelaskan terkait relasi antara aktor dan proses

kolaborasi antara aktor dalam pengelolaan perumahan dan permukiman. Oleh karena itu, penelitian ini dapat mengisi kejarangan penelitian terkait model dan dinamika proses kolaborasi yang dilakukan dalam pengelolaan perumahan dan permukiman, khususnya tentang program sejuta rumah.

2.2. Perumahan dan Permukiman

2.2.1. Konsep Perumahan

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan 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. Rumah adalah salah satu jenis ruang tempat manusia beraktivitas, harus dipandang dari seluruh sisi faktor yang mempengaruhinya dan dari sekian banyak factor tersebut, yang menjadi sentral adalah manusia. Dengan kata lain, konsepsi tentang rumah harus

mengacu pada tujuan utama manusia yang menghuninya dengan segala nilai dan norma yang dianutnya (Eko, 1998:4).

Masyarakat manusia mulai membangun rumah setelah meninggalkan cara hidup berburu dan mengumpulkan makanan. Dalam tradisi masyarakat tradisional, rumah lebih dari sekedar tempat bernaung dari cuaca dan segala hal yang dianggap musuh, sarat dengan makna-makna sebagai hasil pengejawantahan budaya, tradisi dan nilai-nilai yang dianut. Rumah dianggap sebagai mikrokosmos, yang merupakan bagian dari makrokosmos di luarnya serta lingkungan alam secara luas. Ini berarti bahwa manusia, konstruksi rumah, bahan bangunan serta lingkungannya seperti gunung, batu alam, pohon atau tumbuhan lainnya dapat disamakan sebagai makhluk hidup, bukan benda mati.

Dalam banyak istilah rumah lebih digambarkan sebagai sesuatu yang bersifat fisik (*house, dwelling, shelter*) atau bangunan untuk tempat tinggal/ bangunan pada umumnya (seperti gedung dan sebagainya). Jika ditinjau secara lebih dalam rumah tidak sekedar bangunan melainkan konteks sosial dari kehidupan keluarga dimana manusia saling mencintai dan berbagi dengan

orang-orang terdekatnya(Aminudin, 2007:12).Dalam pandangan ini rumah lebih merupakan suatu sistem sosial ketimbang sistem fisik Hal ini disebabkan karena rumah berkaitan erat dengan manusia, yang memiliki tradisi sosial, perilaku dan keinginan-keinginan yang berbeda dan selalu bersifat dinamis, karenanya rumah bersifat kompleks dalam mengakomodasi konsep dalam diri manusia dan kehidupannya. Beberapa konsep tentang rumah:

1. Rumah sebagai pengejawantahan jati diri; rumah sebagai simbol dan pencerminan tata nilai selera pribadi penghuninya
2. Rumah sebagai wadah keakraban ; rasa memiliki, rasa kebersamaan, kehangatan, kasih dan rasa aman
3. Rumah sebagai tempat menyendiri dan menyepi; tempat melepaskan diri dari dunia luar, dari tekanan dan ketegangan, dari dunia rutin
4. Rumah sebagai akar dan kesinambungan; rumah merupakan tempat kembali pada akar dan menumbuhkan rasa kesinambungan dalam untaian proses ke masa depan
5. Rumah sebagai wadah kegiatan utama sehari-hari

6. Rumah sebagai pusat jaringan sosial
7. Rumah sebagai Struktur Fisik

Pada masyarakat modern, perumahan menjadi masalah yang cukup serius. Pemaknaan atas rumah, simbolisasi nilai-nilai dan sebagainya seringkali sangat dipengaruhi oleh tingkat ekonomi dan status sosial. Rumah pada masyarakat modern, terutama di perkotaan, menjadi sangat bervariasi, dari tingkat paling minim, yang karena keterbatasan ekonomi hanya dijadikan sebagai tempat berteduh, sampai kepada menjadikan rumah sebagai lambang prestise karena kebutuhan menjaga citra kelas sosial tertentu.

2.2.2. Fungsi Perumahan

Menurut Turner dan Ficher (1992:164-167) terdapat tiga fungsi yang terkandung dalam rumah yaitu:

1. Rumah sebagai penunjang identitas keluarga, yang diwujudkan dalam kualitas hunian atau perlindungan yang diberikan rumah. Kebutuhan tempat tinggal dimaksudkan agar penghuni mempunyai tempat tinggal atau berteduh

secukupnya untuk melindungi keluarga dari iklim setempat;

2. Rumah sebagai penunjang kesempatan keluarga untuk berkembang dalam kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi atau fungsi pengembangan keluarga. Fungsi ini diwujudkan dalam lokasi tempat rumah itu didirikan. Kebutuhan berupa akses ini diterjemahkan dalam pemenuhan kebutuhan sosial dan kemudahan ke tempat kerja guna mendapatkan sumber penghasilan;
3. Rumah sebagai penunjang rasa aman dalam arti terjaminnya kehidupan keluarga di masa depan setelah mendapatkan rumah, jaminan keamanan lingkungan perumahan yang ditempati serta jaminan keamanan berupa kepemilikan rumah dan lahan.

2.2.3. Lingkungan Perumahan

Menurut K. Basset dan John R. Short dalam Kurniasih (1972:164-167) Lingkungan permukiman merupakan suatu sistem yang terdiri dari lima elemen, yaitu:

1. *Nature* (unsur alami), mencakup sumber-sumber daya alam seperti topografi, hidrologi, tanah, iklim, maupun unsur hayati yaitu vegetasi dan fauna;
2. *Man* (manusia sebagai individu), mencakup segala kebutuhan pribadinya seperti biologis, emosional, nilai-nilai moral, perasaan, dan perepsinya;
3. *Society* (masyarakat), adanya manusia sebagai kelompok masyarakat;
4. *Shells* (tempat), dimana manusia sebagai individu maupun kelompok melaksanakan kegiatan atau melaksanakan kehidupan.
5. *Network* (jaringan), merupakan sistem alami maupun buatan manusia, yang menunjang berfungsinya lingkungan permukiman tersebut seperti jalan, air bersih, listrik, dan sebagainya.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka pada dasarnya suatu permukiman terdiri dari isi (*contents*) yaitu manusia, baik secara individual maupun dalam masyarakat dan wadah yaitu lingkungan fisik permukiman lingkungan fisik permukiman yang

merupakan wadah bagi kehidupan manusia dan merupakan pengejawantahan dari tata nilai, sistem sosial, dan budaya masyarakat yang membentuk suatu komunitas sebagai bagian dari lingkungan permukiman tersebut.

2.2.4. Perizinan Perumahan

Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge seperti yang dikutip oleh Adrian Sutedi pengertian izin dalam arti luas dan sempit sebagai berikut: Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undangundang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu meyimang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan (Sutedi,2010:153). Izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaankeadaan yang buruk.

Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan. Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan

dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatankegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan (Sutedi,2010:168).

Dalam perkembangannya, secara yuridis pengertian izin dan perizinan tertuang dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dalam pasal 1 angka 8 ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Kemudian pasal 1 angka 9 menegaskan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha ((Sutedi,2010:173).

Menurut Adrian Sutedi ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu: (1) Fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan, dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga terwujud ketertiban dalam segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. (2) Fungsi mengatur, dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang diberikan. Secara teoritis, perizinan memiliki beberapa fungsi sebagaimana berikut (Sutedi,2010:193-199) :

1. Instrumen rekayasa pembangunan

Perizinan adalah instrument yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Baik buruknya, tercapai atau tidaknya tujuann perizinan akan sangat ditentukan oleh prosedur yang ditetapkan dan dilaksanakan. Semakin mudah, cepat, dan transparan prosedur pemberian perizinan, maka semakin tinggi potensi perizinan menjadi intrumen rekayasa pembangunan.

2. *Budgetering*

Perizinan memiliki fungsi keuangan yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara. Pemberian izin kepada masyarakat dilakukan berupa retribusi perizinan, penarikan retribusi perizinan hanya dibenarkan jika ada dasar hukum yaitu undang-undang dan/atau peraturan daerah.

3. *Reguleren*

Perizinan memiliki fungsi pengaturan yaitu menjadi instrument pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat.

2.2.5. Konsep Permukiman

Menurut UU No. 1 Tahun 2011 Pasal 1 Angka (5) tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Menurut UU No. 1 Tahun 2011 Pasal 1 Angka (3) tentang Perumahan dan Kawasan

Permukiman, Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan. Satuan lingkungan permukiman adalah kawasan perumahan dalam berbagai bentuk dan ukuran dengan penataan tanah dan ruang, prasarana dan sarana lingkungan yang terstruktur.

Rumah tidak dapat dipandang secara sendiri-sendiri, karena ia terkait dan harus peduli dengan lingkungan sosialnya, maka perumahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem sosial lingkungannya. Perencanaan perumahan harus dipandang sebagai unit yang menjadi satu kesatuan dengan lingkungan sekitarnya, sehingga harus terdapat ruang-ruang sosial (ruang bersama) untuk masyarakat berinteraksi satu sama lain. Unit-unit rumah adalah pengorganisasian kebutuhan akan privasi dan kebutuhan untuk berinteraksi sosial (Zulfie, 2000:6). Ruang-ruang dalam komplek perumahan yang lestari adalah ruang-ruang yang mampu mengakomodasi aktivitas sosial

masyarakat pada lingkungan tersebut, termasuk mengorganisasikan keberagaman sosial dalam masyarakat. Harus diberi ruang-ruang untuk aktivitas dengan latar belakang tradisi yang berlainan, dengan proporsi yang seimbang untuk setiap aktivitas yang berbeda, misalnya tradisi beragama dan adat istiadat. Dengan demikian rasa aman secara spiritual akan tercapai dengan terpeliharanya tradisi dan aktivitas sosial masyarakat setempat juga dengan adanya penerimaan bahwa perbedaan adalah hal yang wajar.

Perencanaan perumahan harus menggunakan pendekatan ekologi, rumah dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari ekosistem. Keseluruhan bagian rumah, mulai dari proses pembuatan, pemakaian, sampai pembongkarannya akan sangat berpengaruh terhadap keseimbangan alam. Menurunnya kualitas lingkungan meningkatnya suhu global; meningkatnya pencemaran air, udara dan tanah; berkurangnya keanekaragaman hayati; berkurangnya cadangan energi dari minyak dan gas, yang sebagian besar diakibatkan oleh pembangunan yang tidak terkendali, adalah masalah yang harus dipecahkan dengan

pendekatan teknologi yang ramah lingkungan. Berdasarkan kenyataan ini maka perumahan adalah rumah yang seluruh prosesnya pembangunan, pemakaian dan pembongkaran berusaha untuk tidak mengganggu keseimbangan alam, bahkan jika mungkin memperbaiki kualitas lingkungan (Zulfie, 2000:7).

Dalam pendekatan teknis, perumahan yang berorientasi terhadap kepuasan penghuni harus memenuhi syarat-syarat berikut :

1. Struktur dan konstruksi rumah yang cukup kuat dan aman
2. Material bangunan yang menjamin terciptanya kenyamanan dan kesehatan di dalam rumah
3. Prasarana/infrastruktur yang memenuhi standar kenyamanan, kesehatan dan keamanan lingkungan

2.2.6. Kriteria Permukiman Layak

Beberapa kriteria permukiman atau kawasan permukiman yang layak adalah sebagai berikut (Zulfie, 2000:12-13):

1. Jaminan perlindungan hukum.

Perlindungan hukum mengambil banyak bentuk, diantaranya penyewaan akomodasi (publik dan swasta), perumahan kolektif, kredit, perumahan darurat, pemukiman informal, termasuk penguasaan tanah dan properti. Meskipun ada beragam jenis perlindungan hukum, setiap orang harus memiliki tingkat perlindungan hukum yang menjamin perlindungan hukum dari pengusiran paksa, pelecehan, dan ancaman lainnya. Negara Pihak harus secara bertanggung jawab, segera mengambil tindakan-tindakan yang bertujuan mengkonsultasikan jaminan perlindungan hukum terhadap orang-orang tersebut dan rumah tangga yang saat ini belum memiliki perlindungan, konsultasi secara benar dengan orang-orang atau kelompok yang terkena.

2. Ketersediaan layanan, bahan-bahan baku, fasilitas, dan infra struktur. Tempat tinggal yang layak harus memiliki fasilitas tertentu yang penting bagi kesehatan, keamanan, kenyamanan, dan nutrisi. Semua penerima manfaat dari hak atas tempat tinggal yang layak harus memiliki akses

yang berkelanjutan terhadap sumber daya alam dan publik, air minum yang aman, energi untuk memasak, suhu dan cahaya, alat-alat untuk menyimpan makanan, pembuangan sampah, saluran air, layanan darurat.

3. Keterjangkauan.

Biaya pengeluaran seseorang atau rumah tangga yang bertempat tinggal harus pada tingkat tertentu dimana pencapaian dan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar lainnya tidak terancam atau terganggu. Tindakan harus diambil oleh Negara Pihak untuk memastikan bahwa persentasi biaya yang berhubungan dengan tempat tinggal, secara umum sepadan dengan tingkat pendapatan. Negara Pihak harus menyediakan subsidi untuk tempat tinggal bagi mereka yang tidak mampu memiliki tempat tinggal, dalam bentuk dan tingkat kredit perumahan yang secara layak mencerminkan kebutuhan tempat tinggal. Dalam kaitannya dengan prinsip keterjangkauan, penghuni harus dilindungi dengan perlengkapan yang layak ketika berhadapan dengan tingkat sewa yang tidak

masuk akal atau kenaikan uang sewa. Di masyarakat, dimana bahan-bahan baku alam merupakan sumber daya utama bahan baku pembuatan rumah, Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan ketersediaan bahan baku tersebut.

4. Layak huni.

Tempat tinggal yang memadai haruslah layak dihuni, artinya dapat menyediakan ruang yang cukup bagi penghuninya dan dapat melindungi mereka dari cuaca dingin, lembab, panas, hujan, angin, atau ancaman-ancaman bagi kesehatan, bahaya fisik bangunan, dan vektor penyakit. Keamanan fisik penghuni harus pula terjamin. Komite mendorong Negara Pihak untuk secara menyeluruh menerapkan Prinsip Rumah Sehat yang disusun oleh WHO yang menggolongkan tempat tinggal sebagai faktor lingkungan yang paling sering dikaitkan dengan kondisi-kondisi penyebab penyakit berdasarkan berbagai analisis epidemiologi; yaitu, tempat tinggal dan

kondisi kehidupan yang tidak layak dan kurang sempurna selalu berkaitan dengan tingginya tingkat kematian dan ketidaksehatan

5. Aksesibilitas.

Tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak atasnya. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung seperti halnya manula, anak-anak, penderita cacat fisik, penderita sakit stadium akhir, penderita HIV-positif, penderita sakit menahun, penderita cacat mental, korban bencana alam, penghuni kawasan rawan bencana, dan lain-lain harus diyakinkan mengenai standar prioritas untuk lingkungan tempat tinggal mereka.

6. Lokasi.

Tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Di samping itu, rumah hendaknya tidak didirikan di lokasi-lokasi yang telah atau akan segera

terpolusi, yang mengancam hak untuk hidup sehat para penghuninya.

7. Kelayakan budaya.

Cara rumah didirikan, bahan baku bangunan yang digunakan, dan kebijakan-kebijakan yang mendukung kedua unsur tersebut harus memungkinkan pernyataan identitas budaya dan keragaman tempat tinggal. Berbagai aktivitas yang ditujukan bagi peningkatan dan modernisasi dalam lingkungan tempat tinggal harus dapat memastikan bahwa dimensi-dimensi budaya dari tempat tinggal tidak dikorbankan, dan bahwa, diantaranya, fasilitas-fasilitas berteknologi modern, juga telah dilengkapi dengan semestinya.

2.3. Konsep Governance

Dewasa ini, pemerintah (government) tidak lagi sebagai aktor dominan dalam pengelolaan negara dan urusan publik. Aktor non negara seperti masyarakat, LSM dan swasta dapat terlibat dalam proses pemerintahan. Terjadi perubahan institusi, bukan hanya government, tetapi menjadi governance. Konsep

governance pada dasarnya merupakan konsep tentang lembaga dan cara memerintah (governing) yang dikaji oleh ilmu politik. Menariknya, menurut Dwipayana dan Eko gagasan governance pada awalnya dikembangkan oleh sejumlah lembaga donor (IMF dan World Bank) dan praktisi pembangunan internasional. Baru kemudian gagasan ini dielaborasi oleh ilmuwan politik dan lahir perspektif institusionalisme baru dari government menjadi governance (Dwipayana,2003:141).

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah- masalah publik. Dalam konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. Governance menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan

yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri (Sumarto,2003:1-2).

Defenisi lain menyebutkan governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan social yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sector non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Defenisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminology governance membantah pemahaman formal tentang berkerjanya institusi-institusi negara. Governance mengakui bahwa didalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang berkerja pada tingkat yang berbeda (Winarno,2002:122).

Governance merupakan konsep yang memiliki banyak definisi dan interpretasi. Wibawa dalam Dwiyanto mengungkapkan bahwa konsep governance menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintah secara bersama antara pemerintah dan institusi lain seperti LSM, swasta dan masyarakat. Kekuasaan tidak semata dimiliki pemerintah. Aktor non Negara dapat memegang peranan penting pada suatu isu publik dan negara

mungkin memiliki peran sangat kecil pada isu publik tersebut (Dwiyanto,2008). Wachhaus mengemukakan secara mendasar governance adalah mengenai kekuasaan (power), hubungan (relationship) dan akuntabilitas (accountability). Siapa yang memiliki pengaruh, siapa yang mengambil keputusan dan bagaimana pengambil keputusan bertanggungjawab atas keputusannya. Selanjutnya, Wachhaus (2013:572) mengungkapkan praktek administrasi dari governance merupakan campuran bentuk dan menekankan asosiasi organisasi horizontal, jaringan dan pendekatan kolaborasi dalam penyediaan pelayanan.

Masih menurut Wachhaus (2013:57-532) governance sebagai proses pengambilan keputusan dan proses yang mana keputusan itu diimplementasikan, maka analisis governance difokuskan pada faktor-faktor formal dan informal yang terlibat dalam pengambilan keputusan dan implementasinya serta struktur formal dan informal yang disusun untuk mendatangkan implementasi keputusan. Governancedapat digunakan dalam beberapa konteks seperti cooperate

governance, international governance, national
governance dan local governance.

Menurut Kooiman dalam Guntur (2004:122) mengatakan governance merupakan serangkaian proses interaksi social politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan- kepentingan tersebut. Governance merupakan mekanisme-mekanisme, proses-proses dan institusi-institusi melalui warga negara mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka, memediasi perbedaan-perbedaan mereka serta menggunakan hak dan kewajiban legal mereka. Dalam konteks ini governance memiliki hakikat yang sesuai yaitu bebas dari penyalahgunaan wewenang dan korupsi serta dengan pengakuan hak berlandaskan pada pemerintahan hukum

Healey at all (2002) dalam Davoudi dan Evans (2005:23) mengemukakan bahwa governance merupakan model alternative untuk mengelola masalah publik. Governance memberikan perhatian pada penambahan (proliferasi) organisasi, kepentingan, penyediaan layanan dan system regulasi yang terlibat dalam

perumusan dan implementasi kebijakan. Davoudi dan Evans mengidentifikasi beberapa bentuk outcomes dari perubahan government menjadi governance, yaitu:

- 1) Pengurangan peran negara dalam pengelolaan hubungan ekonomi dan sosial;
- 2) Keterlibatan aktor non pemerintah pada berbagai fungsi negara dalam skala yang bervariasi;
- 3) Perubahan dari struktur pemerintah yang hierarkis menjadi bentuk kemitraan dan jaringan yang lebih fleksibel
- 4) Pergeseran dari struktur pemerintah sebagai penyedia pelayanan menjadi pembagian tanggung jawab dan penyediaan layanan antara negara dengan masyarakat
- 5) Kehadiran bentuk governance lokal dan regional sebagai hasil dari mobilisasi dan konstruksi kebijakan dan lembaga negara pada skala tertentu.

Dengan demikian, konsep governance merupakan konsep dimana penyelenggaraan pemerintahan dan penyediaan pelayanan publik tidak hanya bertumpu pada pemerintah, tetapi

juga pada aktor non negara seperti masyarakat, LSM dan swasta. Konsep ini juga menekankan hubungan kolaborasi, kemitraan dan jaringan antara aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyediaan pelayanan publik. Namun, bagaimana peran dan relasi antara aktor negara dan non negara tersebut akan sangat bergantung pada ciri dan karakteristik masalah publik yang dihadapi. Penanganan suatu masalah publik akan menunjukkan peran dan relasi antara aktor yang berbeda dengan penanganan masalah publik lainnya.

2.4. Collaborative Governance

2.4.1. Definisi Collaborative Governance

Dari sudut pandang ilmu politik, kolaborasi antar aktor (*collaborative governance*) merupakan paradigma baru dalam memerintah (*governing*) pada sistem demokrasi. Sementara dari sudut ilmu administrasi publik, Vigoda (2002:62) menunjukkan bahwa kolaborasi merupakan evolusi relasi antara administrasi publik dengan masyarakat. Dengan bentuk relasi kolaborasi,

maka peran masyarakat tidak hanya sebagai subyek, pemilih atau pelanggan tetapi juga sebagai partner/rekan.

Donahue (2004) mengemukakan bahwa definisi collaborative governance dapat terbentang luas atau menjadi sempit. Donahue mengemukakan delapan dimensi untuk mengidentifikasi rentang definisi collaborative governance, yaitu:

- 1) Formalitas, Dari sudut formalitas, kolaborasi dapat dilembagakan secara formal melalui kontrak dan sejenisnya. Namun kolaborasi juga dapat berjalan melalui kesepakatan informal.
- 2) Durasi, pada satu titik pendulum, kolaborasi dapat bersifat permanen atau dalam jangka waktu panjang. Namun di titik yang lain, kolaborasi dapat bersifat sementara.
- 3) Fokus, kolaborasi dapat secara sempit berfokus pada penyelesaian satu isu. Namun, kolaborasi juga dapat dilakukan untuk menyelesaikan beberapa masalah/isu publik.
- 4) Keragaman institusi/lembaga yang terlibat, kolaborasi dapat terjadi hanya dengan sedikit partisipan, misalnya

satu instansi pemerintah dengan perusahaan swasta. Namun, kolaborasi juga bisa melibatkan banyak partisipan, baik dari aktor Negara maupun non Negara.

- 5) Valence, pada kolaborasi dapat terjadi hubungan/ikatan yang kuat antara para aktor sehingga kolaborasi tersebut memiliki kapasitas yang tinggi untuk mencapai tujuan kolaborasi. Namun bisa pula terjadi ikatan yang lemah diantara aktor yang terlibat sehingga kolaborasi tersebut memiliki kapasitas yang rendah untuk mencapai tujuan kolaborasi.
- 6) Stabilitas, kolaborasi dapat berjalan dengan stabil atau dapat terjadi guncangan dan ketidakstabilan karena perbedaan nilai dan kepentingan antara aktor.
- 7) Inisiatif, kolaborasi dapat diprakarsai oleh aktor Negara. Tetapi kolaborasi juga dapat diinisiasi oleh aktor non Negara.
- 8) Kepentingan aktor, apakah kolaborasi didorong untuk memecahkan masalah atau untuk mengejar kesempatan bersama. Kolaborasi bersifat defensif bila didorong oleh

masalah dan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Namun, kolaborasi bersifat ofensif bila didorong oleh kesempatan dan aktor berupaya untuk mengejar kesempatan tersebut.

Thomson dan Perry (2006:20-31) mengemukakan bahwa kolaborasi merupakan proses dimana aktor otonom yang berinteraksi melalui negosiasi yang formal dan informal, bersama-sama menciptakan aturan dan struktur yang mengatur hubungan dan cara bertindak mereka atau memutuskan isu/masalah apa yang menyebabkan mereka berkumpul bersama. Kolaborasi merupakan proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi yang saling memberikan keuntungan/manfaat bagi setiap aktor. Lebih lanjut, Thomson dan Perry mengidentifikasi ada lima dimensi kunci kolaborasi, yaitu : dimensi governance; dimensi administratif; dimensi otonomi; dimensi mutualitas (saling menguntungkan) dan dimensi kepercayaan dan timbal balik (reciprocity). Dimensi governance dan administrative merupakan dimensi struktural; dimensi mutualitas, kepercayaan

dan timbal balik merupakan dimensi modal sosial; sementara dimensi otonomi merupakan dimensi agensi/aktor.

Ansell dan Gash (2007:18) mengemukakan bahwa collaborative governance merupakan suatu cara memerintah dimana satu atau beberapa instansi pemerintah melibatkan stakeholder diluar lembaga pemerintah dalam pengambilan keputusan bersama yang bersifat formal, berorientasi konsensus, deliberatif dan bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik. Definisi ini menekankan enam kriteria penting, yaitu forum diinisiasi oleh lembaga pemerintah; partisipan forum mencakup aktor non Negara; partisipan terlibat langsung dalam pengambilan keputusan, tidak hanya berkonsultasi dengan instansi publik; forum diorganisir secara formal dan kolektif; forum bertujuan untuk pengambilan keputusan berdasarkan konsensus; dan focus kolaborasi adalah pada kebijakan publik dan manajemen publik. Mereka mengakui bahwa definisi yang mereka kemukakan cukup sempit. Definisi ini digunakan untuk memungkinkan mereka membangun konsep kolaborasi secara komprehensif.

Sementara itu, Emerson, Nabatchi dan Balogh (2011:22) mengungkapkan definisi collaborative governance yang lebih luas. Collaborative governance tidak terbatas pada proses yang formal, diinisiasi oleh pemerintah, dan keterlibatan aktor negara dan non negara. Menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh (2011:1-29) collaborative governance merupakan struktur, proses dan pengelolaan kebijakan yang melibatkan tidak hanya pemerintah, tetapi juga pihak masyarakat dan swasta untuk mencapai tujuan publik.

Menurut Ansell and Gash, Pengertian kolaborasi secara umum bisa dibedakan ke dalam dua pengertian: (1) kolaborasi dalam arti proses, dan (2) kolaborasi dalam arti normative. Pengertian kolaborasi menurut Sidarmo (2009, Vol 5) dalam arti sebuah proses merupakan serangkaian proses atau cara mengatur/mengelola atau memerintah secara institusional. Dalam pengertian ini, sejumlah institusi, pemerintah maupun non pemerintah ikut dilibatkan sesuai dengan porsi kepentingannya dan tujuannya. Sedangkan dalam pengertian normative merupakan aspirasi atau tujuan-tujuan filosofis bagi pemerintah

untuk mencapai interaksi-interaksinya dengan para partner atau mitranya. Memang collaborative governance bisa merupakan bukan institusi formal tetapi juga bisa merupakan *a way of behaving* (cara berperilaku/bersikap) institusi non-pemerintah yang lebih besar dalam melibatkan ke dalam manajemen publik pada suatu periode.

Fosler dalam Dwiyatno (2010:261) menjelaskan konsep kolaborasi dengan mengatakan bahwa kerjasama yang bersifat kolaboratif melibatkan kerjasama yang intensif, termasuk adanya upaya secara sadar untuk melakukan alignment dalam tujuan, strategi, agenda, sumberdaya dan aktivitas. Kedua institusi yang pada dasarnya memiliki tujuan yang berbeda membangun visi bersama (*shared vision*) dan berusaha mewujudkan secara bersama-sama. Untuk itu mereka menyatukan atau setidaknya melakukan aliansi secara vertikal mulai dari sasaran, strategi sampai dengan aktivitas dalam rangka mencapai tujuan bersama yang mereka yakin lebih bernilai dari tujuan yang dimiliki oleh masing-masing.

Sedangkan menurut Sudarmo (2011:102-104) pada umumnya, collaboration dipandang sebagai respon organisasi terhadap perubahan-perubahan atau pergeseran-pergeseran lingkungan kebijakan. Pergeseran-pergeseran bisa dalam bentuk jumlah aktor kebijakan meningkat, isu-isu semakin meluas keluar batas-batas normal, kapasitas diluar pemerintah daerah atau kota dan pemerintah pusat umumnya semakin meningkat, dan inisiatif spontan masyarakat semakin meluas. Ketika pergeseran-pergeseran tersebut terjadi, maka hal ini bisa dirasakan bahwa pemerintah memilikipilihan terbatas atau kecil dan bahkan seakan dipaksa untuk mengikuti untuksegera menyelesaikan atau mengatasi apa yang tengah menjadi isu tersebut, namun demikian pemerintah tetap harus menyesuaikan dan membuat dirinyatetap relevan dengan lingkungan yang tengah bergejolak atau berubah.

Kolaborasi dalam konteks ini merupakan cara merespon terhadap perubahan sehingga pemerintah tetap aktif dan harus tetap efektif dalam suatu lingkungan manajemen publik yang kompleks dengan tetap melibatkan para institusi-institusi lain yang relevan dengan tujuan yang diinginkan. Lebih dari itu,

collaboration dipandang sebagai gambaran tentang cara menangani sesuatu isu atau persoalan tertentu yang sifatnya kabur dan tidak jelas yang memiliki implikasi bahwa ukuran-ukuran (standar-standar) dan relevansi dari wilayah isu yang satu ke wilayah isu lainnya secara berbeda-beda. Dengan demikian, siapa/stakeholder mana saja yang dilibatkan atau harus dilibatkan dalam kolaborasi, dan bentuk dan proses kolaborasi dimungkinkan akan berbeda-beda dari sebuah wilayah isu tertentu ke isu lain dan dari satu sector ke sektor lain. Ini untuk menggaris bawahi bahwa kolaborasi dalam pengembangan industri kecil tentu berbeda dengan kolaborasi dalam isu-isu kesejahteraan petani padi, perdagangan anak, pelacuran, dan isu tenaga kerja wanita Indonesia di luar negeri.

2.4.2. Jenis Collaborasi antar Aktor

Pada konsep kolaborasi antar aktor, terdapat perbedaan pendapat mengenai kekuasaan Negara pada kolaborasi. Ansell dan Gash (2007:543-545) mengemukakan bahwa Negara memiliki peran utama dalam kolaborasi. Kolaborasi diinisiasi oleh pihak pemerintah. Namun, Emerson, Nabatchi dan Balogh

(2011:28) berpandangan bahwa kolaborasi tidak harus diinisiasi oleh pemerintah, tetapi dapat diinisiasi oleh aktor non pemerintah.

Clarke (2016:1-25) mengelaborasi dua pandangan di atas ditambah dengan kondisi empiris banyaknya variasi dalam desain kolaborasi di tingkat pemerintahan lokal. Clarke kemudian mengemukakan dua model kolaborasi dilihat dari peran dan kekuasaan Negara, yaitu :

- 1) Kolaborasi berbasis Negara (State Centric Models); Pada model kolaborasi ini, pejabat pemerintahan merupakan pusat dalam melakukan negosiasi, inisiasi dan pembiayaan kolaborasi. Mereka memiliki wewenang untuk membicarakan, mencapai konsensus, mengelola konflik, menetapkan aturan, dan memasukkan kekuasaan, otoritas, dan sumber daya untuk aksi bersama; dimana bila tidak ada tindakan ini, model kolaborasi berbasis Negara tidak akan ada.
- 2) Kolaborasi berbasis Masyarakat (Society Centered Models); Pada model kolaborasi ini, masyarakat yang

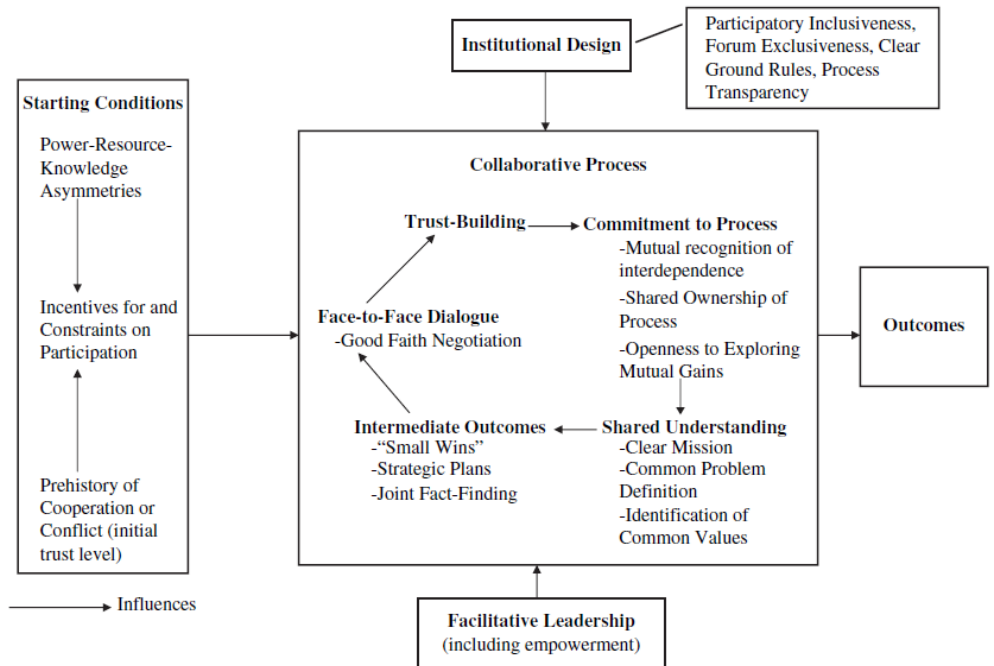
mengambil peran untuk menginisiasi dan menggerakkan kolaborasi. Meskipun demikian, instansi pemerintah dan organisasi bisnis juga sering terlibat sebagai rekan dan juga sering menyediakan pembiayaan. Kolaborasi berbasis masyarakat melibatkan beberapa aktor lintas sektor, mengartikulasikan suatu tujuan publik atau agenda bersama, memobilisasi untuk bekerja bersama, dan mengkoordinasikan implementasi suatu kegiatan yang spesifik yang tidak dapat dilakukan hanya oleh satu organisasi.

2.4.3. Kerangka Konseptual Collaborative Governance

Ansell dan Gash mengemukakan kerangka konseptual collaborative governance terdiri atas kondisi awal yang mempengaruhi kolaborasi, proses kolaborasi, desain institusi, kepemimpinan fasilitatif dan outcomes kolaborasi. Berikut ditampilkan model *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash:

Gambar 2.1. Model Collaborative Governance

A Model of Collaborative Governance



Sumber: Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18.

Ansell dan Gash mengidentifikasi kondisi awal yang mempengaruhi kolaborasi terdiri dari komponen ketidaksetaraan kekuasaan, sumber daya dan pengetahuan; insentif dan hambatan dalam berpartisipasi; dan sejarah kerjasama atau konflik di masa lalu. Proses kolaborasi terdiri dari komponen dialog, membangun kepercayaan, komitmen untuk proses, pemahaman bersama dan

outcomes antara. Adapun aspek desain institusi yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash yaitu cakupan aktor partisipasi (*participatory inclusiveness*), kekhususan forum (*forum exclusiveness*), aturan dasar yang jelas (*clear ground rules*), dan transparansi proses (*process transparency*).

Sementara itu, Emerson, Nabatchi dan Balogh (2011:1-29) mengemukakan kerangka konseptual *collaborative governance* yang memiliki perbedaan dari yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash . Collaborative governance terdiri dari konteks system (*system context*); faktor pendorong kolaborasi; dinamika/proses kolaborasi; outputs dan outcomes kolaborasi. Konteks sistem merupakan aspek politik, hukum, sosial ekonomi dan lingkungan yang berpengaruh pada kolaborasi. Konteks system ini terdiri dari : kondisi sumber daya; kerangka kebijakan hukum; kegagalan sebelumnya dalam mengidentifikasi masalah; dinamika politik/relasi kekuasaan; jaringan keterhubungan; tingkat konflik/kepercayaan; keragaman budaya dan sosial ekonomi masyarakat. Adapun faktor pendorong kolaborasi yaitu :

kepemimpinan; insentif konsekuensial; saling ketergantungan dan ketidakpastian.

Kemudian menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh dinamika/proses kolaborasi merupakan proses yang berputar dan interaktif sejalan dengan pendapat Ansell dan Gash. Dinamika/proses kolaborasi terdiri dari tiga komponen interaktif, yaitu : keterlibatan yang berprinsip, motivasi bersama, dan kapasitas untuk tindakan bersama. Keterlibatan yang berprinsip (principled engagement) terdiri dari proses menemukan; mendefinisikan; deliberasi dan menentukan. Motivasi bersama (shared motivation) terdiri dari komponen kepercayaan bersama; pemahaman bersama; legitimasi internal dan komitmen bersama. Kapasitas untuk tindakan bersamaterdiri dari komponen pengaturan procedural dan institusional; kepemimpinan; pengetahuan dan sumber daya.

2.4.4. Proses Collaborative Governance

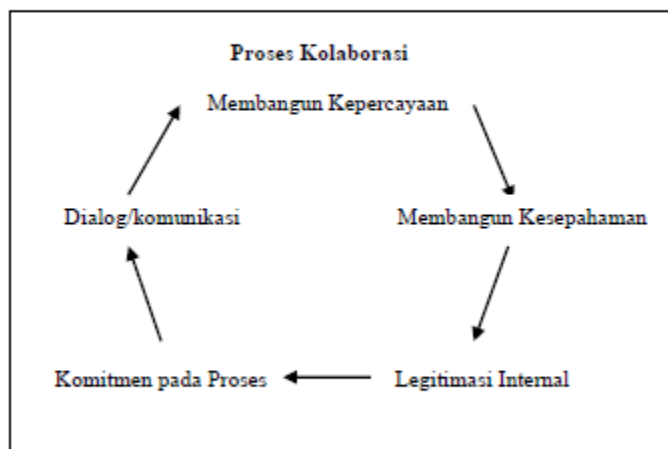
Ansell dan Gash (2007:542) mengemukakan bahwa komponen proses kolaborasi terdiri dari dialog, membangun kepercayaan, komitmen untuk proses, pemahaman bersama dan

outcomes antara. Emerson, Nabatchi dan Balogh mengemukakan bahwa komponen proses kolaborasi terdiri dari keterlibatan yang berprinsip, motivasi bersama, dan kapasitas untuk tindakan bersama. Adapun motivasi bersama terdiri dari komponen : kepercayaan bersama; pemahaman bersama; legitimasi internal dan komitmen bersama.

Berikut ditampilkan gambar proseskolaborasi dari kombinasi dan elaborasi pendapat Ansell dan Gash danEmerson, Nabatchi dan Balogh

Gambar 2.2. Proses Kolaborasi Antar Aktor (*Collaborative Governance*)

Hasil Kombinasi dan Elaborasi



Sumber : Hasil olahan penulis, 2017.

Setiap proses kolaborasi pasti melakukan komunikasi dan dialog. Dialog merupakan salah satu penentu proses kolaborasi. Ansell dan Gash mengemukakan bahwa dialog merupakan inti proses untuk merobohkan stereotipe dan hambatan lain dalam berkomunikasi antara para partisipan. Walaupun memang dalam beberapa kasus dialog justru dapat memperkuat stereotipe atau perbedaan antara partisipan. Selain itu, dialog juga merupakan inti pada proses membangun kepercayaan, saling menghormati, membangun pemahaman bersama dan membangun komitmen pada proses kolaborasi. Ansell dan Gash (2007:545-547) menunjukkan bahwa proses kolaboratif bukan hanya tentang negosiasi tetapi juga membangun kepercayaan (*trust*) antara partisipan. Proses membangun kepercayaan tersebut dapat menemui berbagai kesulitan dan memerlukan waktu panjang.

Menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh (2011:1-29) kepercayaan merupakan aspek yang harus ada (*sine qua non*) dalam jangka panjang pada proses kolaborasi. Proses membangun kepercayaan dilakukan sepanjang waktu selama partisipan bekerja bersama. Antara partisipan saling mengetahui satu sama

lain dan saling membuktikan bahwa mereka layak, dapat diprediksi dan dapat diandalkan dalam mencapai tujuan kolaborasi. Dengan tumbuh dan berkembangnya kepercayaan, kepercayaan dapat sebagai instrument untuk mengurangi biaya transaksi; meningkatkan investasi dan stabilitas relasi antar partisipan; menstimulasi pembelajaran, pertukaran pengetahuan dan inovasi.

Ansell dan Gash mendefinisikan bahwa membangun kesepahaman (*shared understanding*) dalam proses kolaborasi berarti bahwa partisipan setuju dan memahami apa yang menjadi tujuan bersama dan harus dicapai bersama. Ansell dan Gash (2007:545-571) mengidentifikasi bahwa para ahli mengungkapkan istilah pemahaman bersama dengan istilah lain seperti : misi yang sama; tujuan yang sama; visi yang sama; ideologi yang sama; tujuan yang jelas; arah yang jelas dan strategis; kesamaan nilai nilai inti; dan kesamaan tentang definisi masalah. Namun, Emerson, Nabatchi dan Balogh mengungkapkan bahwa membangun kesepahaman bukan hanya ketika partisipan menyepakati nilai dan tujuan bersama, tetapi

membangun kesepahaman juga merujuk pada kemampuan partisipan untuk memahami dan menghargai posisi dan kepentingan pihak lain ketika partisipan tersebut atau pihak lain tidak setuju.

Menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh (2011) legitimasi internal merupakan konfirmasi dan validasi dari setiap partisipan bahwa setiap pihak yang terlibat dalam kolaborasi tersebut dapat dipercaya, kredibel, dengan kepentingan yang relative sama dan saling bergantung, melegitimasi dan memotivasi untuk kolaborasi yang berkelanjutan. Legitimasi ini merupakan hasil dari kesepahaman antara partisipan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, komitmen berarti perjanjian (keterikatan) untuk melakukan sesuatu. Menurut Ansell dan Gash komitmen merupakan faktor paling penting dalam proses kolaborasi. Komitmen sangat terkait dengan motivasi dasar partisipan untuk terlibat dalam kolaborasi.

Namun, komitmen pada proses juga berarti keyakinan bahwa kesepakatan dengan itikad yang baik untuk keuntungan bersama merupakan cara terbaik untuk mencapai hasil kebijakan

yang diinginkan. Berikutnya, Emerson, Nabatchi dan Balogh mengemukakan bahwa komitmen akan memungkinkan partisipan untuk melewati sekat organisasi, sektoral dan/atau yurisdiksi yang sebelumnya memisahkan mereka dan berjanji untuk berjalan bersama mencapai tujuan.

2.4.5. Tahapan untuk mencapai Kolaborasi

Menurut Wanna (2008:3-5) yang dikutip oleh Muchammad Zaenuri (2016:17-18) bahwa untuk mewujudkan kolaborasi perlu adanya tahap yang menunjukkan skala dan intensitas atau derajat dari kolaborasi tersebut, sedangkan kemitraan tidak menunjukkan adanya hal itu. Skala kolaborasi dapat digambarkan sebagai tangga yang menunjukkan meningkatnya komitmen dari tingkat terendah kolaborasi sederhana hingga ke tingkat tertinggi dan paling rumit terintegrasi. Tingkat yang paling tinggi dari kolaborasi menimbulkan resiko politik dan manajerial yang sudah menjadi konsensus bersama, sedangkan kemitraan tidak akan menimbulkan resiko politik maupun manajerial. Berikut daftar

tingkat kerjasama yang relevan dengan proses kebijakan serta menunjukkan kegiatan apa saja yang terlibat pada masing-masing dari berbagai tingkatan tersebut:

Tabel 2.1. Skala Kolaborasi

<i>Degree of collaboration</i>	<i>What is involved-activities</i>
<i>Highest level: high normative commitment to collaboration; often highest political/managerial risks</i>	<i>Transformative interaction between network actors; substantive engagement and empowerment; search for high degree of stakeholder and inter-actor consensus and cooperation; coalition building by government and non-government actors</i>
<i>Medium-high level: strong normative orientation; high level of political/managerial risk</i>	<i>Strong engagement of stakeholders in decisions or policy process and implementation; devolving decision-making capacities to clients; more complex innovations in policy-delivery processes</i>
<i>Medium-level: commitment to multiparty input and buy-in; moderate levels of political/managerial risk</i>	<i>Formal commitment to inter-agency consultation and collaboration; joined government strategies; formal joint involvement exercises and joint funding initiatives</i>
<i>Medium-low level: operational forms of collaboration to 'get job done'; some political/managerial risk</i>	<i>Forms of co-production: technical improvements in delivery chains; assistance to comply with obligations; direct consultation with clients over delivery and compliance systems; systematic use of evaluation data; public reporting on targets informed by client preferences</i>
<i>Lowest level: marginal operational adjustments, low levels of political/managerial risk</i>	<i>Incremental adjustments using consultative processes; client discussions and feedback mechanisms; gaining information on needs/expectations of others</i>

Sumber: Muchammad Zaenuri, Paper Seminar Hasil (2016)

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa intensitas kolaborasi ditunjukkan dengan adanya skala mulai dari yang paling rendah (*lowest level*) hingga paling tinggi (*highest level*).

Skala terendah mempunyai resiko politik maupun manajerial yang rendah dengan operasionalisasi yang bersifat marginal, sehingga aktivitas yang terjadi masih bersifat inkremental dalam bentuk proses konsultasi, diskusi untuk memperoleh masukan dan mendapatkan informasi, dan diantara yang berkolaborasi masih bersifat merumuskan ide dan harapan untuk mencapai gambaran masa depan secara bersama. Sedangkan skala tertinggi mempunyai resiko politik maupun manajerial yang tinggi pula hingga sampai mengarah pada komitmen yang bersifat normatif, sehingga aktivitas yang dilakukan sudah mengarah pada interaksi yang sudah bersifat transformatif serta mengarah pada pemberdayaan yang bersifat substantif. Bentuk kegiatan yang dilakukan sudah berwujud koalisi diantara aktor pemerintah maupun non-pemerintah berdasarkan prinsip kooperasi dan konsensus.

2.4.6. Transformasi Collaborative Governance

Menurut Shergold yang dikutip oleh Muchammad Zaenuri (2016:22-28), bahwa konsep *collaborative governance* itu merupakan suatu proses yang bersifat transformatif mulai dari hubungan yang bersifat komando hingga sampai interaksi yang bercirikan kolaborasi. Selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2.2. Proses Transformasi Kolaborasi

<i>Command</i>	<i>The process of centralized control - with clear lines of hierarchical authority.</i>
<i>Coordination</i>	<i>The process of collective decision making – imposed on participating institutions.</i>
<i>Cooperation</i>	<i>The process of sharing ideas and resources – for mutual benefit</i>
<i>Collaboration</i>	<i>The process of shared creation – brokered between autonomous institutions</i>

Sumber: Muchammad Zaenuri, Paper Seminar Hasil (2016)

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa pada mulanya kolaborasi antara pemerintah dengan *stakeholder* yang lain bersifat komando, dimana pada tahapan ini masih bersifat hirarki dan adanya kontrol yang kuat dari pemerintah, *stakeholder* tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Pada tahap berikutnya bersifat koordinasi, dimana antara pemerintah dengan *stakeholder* lain sudah terjadi proses pengambilan keputusan yang bersifat kolektif. Kemudian dari hubungan yang bersifat kolektif tersebut meningkat menjadi hubungan yang bersifat kooperatif, dimana dalam hubungan yang bersifat kooperatif ini sudah terjadi berbagi (*sharing*) ide dan sumberdaya untuk memperoleh manfaat bersama. Dan akhirnya di tahap akhir dari hubungan

tersebut bersifat kolaboratif, di dalam tahapan akhir ini sudah terjadi hubungan sampai pada tahap berbagi kreasi (*shared creation*) yang diwujudkan dalam bentuk lembaga yang bersifat permanen dan otonom.

Dengan mengacu pada konsep tersebut dan diasumsikan bahwa proses *collaborative governance* juga mengalami transformasi sebagaimana dikemukakan oleh Wanna (2008), Shergold (2008), Selden (2006), Williams (2007) dan Eppel (2014) yang dikutip oleh Muchammad Zaenuri (2016:22-28), maka *collaborative governance* bisa dimulai dari perumusan ide dan harapan bersama hingga diakhiri dengan adanya aktivitas kemitraan. Oleh karena itu tahapan *collaborative governance* bisa dimulai dari tahapan membangun visi bersama (*shared vision*) yang kemudian mendorong partisipasi dari seluruh *stakeholder* dalam bentuk jaringan yang luas diantara para pelaku pariwisata untuk menghasilkan kemitraan yang berlangsung secara terus menerus dalam jangka waktu yang panjang.

2.5. Kerangka Fikir

Permasalahan akan kebutuhan rumah layak huni masih menjadi permasalahan yang tidak kunjung bisa terselesaikan, bahkan meningkat setiap tahunnya. Hal ini disebabkan karena terus bertambahnya jumlah penduduk namun tak seiring dengan meningkatnya taraf hidup masyarakat dengan ekonomi lemah. Semakin padatnya penduduk maka pemukiman kumuh pun ikut meningkat, pertumbuhan penduduk yang berlangsung dengan pesat akan semakin sulit untuk memenuhi kebutuhan perumahan atau tempat tinggal bagi penduduk. Hal itu disebabkan karena terbatasnya kemampuan untuk membangun perumahan yang layak serta semakin terbatasnya lahan perkotaan untuk membangun permukiman yang mencukupi dan memenuhi syarat.

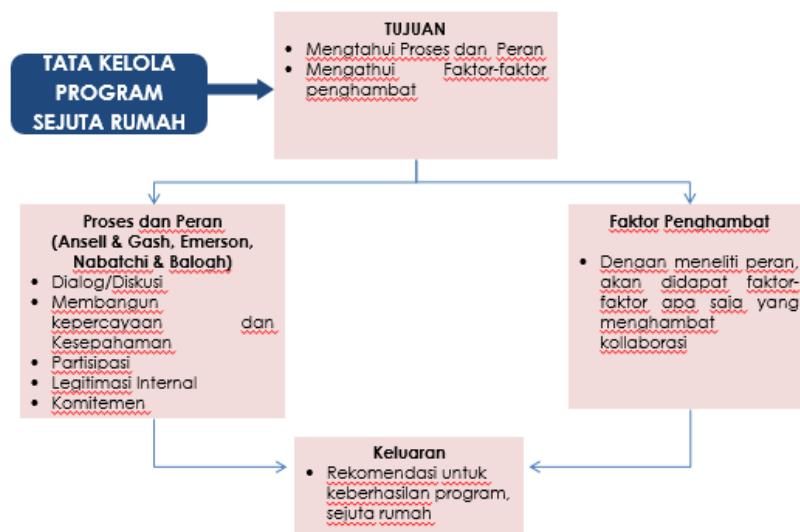
Data Statistik BPS tahun 2014 menyebutkan bahwa di Indonesia masih terdapat *backlog* sekitar 13,5 juta dari sisi kepemilikan. Sebanyak 7,6 juta warga Indonesia masih belum memiliki tempat tinggal sendiri. Sekitar 69,08% keluarga Indonesia berstatus kepemilikan rumah sendiri, 6,99% berstatus

kontrak, 8,87 berstatus sewa, dan 12,08% tinggal di rumah dinas, sisanya tinggal di rumah orang tua dan keluarga. Untuk merespon kondisi tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan Program Sejuta Rumah. Pemerintah berkomitmen untuk memfasilitasi terbangunnya 1 juta rumah per tahun hingga tahun 2019 untuk mengurangi angka *backlog*.

Program sejuta rumah tersebut merupakan program yang bersifat kolaboratif. Pelaksanaan Program sejuta rumah tidak dapat dilakukan hanya oleh satu aktor/*stakeholder*, misalnya oleh pemerintah saja, tetapi minimal oleh dua *stakeholder*, yaitu pemerintah dengan pengembang. Pada pelaksanaan program sejuta rumah, model kolaborasi yang tepat digunakan adalah model kolaborasi berbasis Negara (*State Centric Models*). Model kolaborasi berbasis Negara lebih sesuai dengan karakteristik program sejuta rumah. Karena pemerintahlah yang melakukan inisiasi dan pembiayaan program sejuta rumah. Pemerintah yang memiliki wewenang untuk membicarakan, mencapai konsensus, menetapkan aturan, dan memasukkan kekuasaan, otoritas, dan sumber daya.

Oleh karena itu, tesis ini akan menjelaskan mengenai bentuk dan proses kolaborasi berbasis Negara dalam pelaksanaan program sejuta rumah. Secara lebih spesifik, tesis ini berfokus pada tiga aspek penting, yaitu bagaimana proses kolaborasi pada model berbasis negara, bagaimana peran masing-masing aktor dan faktor-faktor apa yang menjadi penghambat keberhasilan berjalannya kolaborasi berbasis Negara pada program sejuta rumah. Berikut ditampilkan kerangka berfikir yang digunakan dalam penelitian ini:

Gambar 2.5. Kerangka Fikir



Dari gambar diatas dapat dilihat bahwasannya penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses dan peran masing-masing aktor yang terlibat seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pengembang, dalam mensukseskan program sejuta rumah. Kemudian penelitian ini juga ingin melihat faktor-faktor apa saja yang menghambat berjalannya program sejuta rumah. Untuk mengetahui tujuan dari penelitian tersebut, peneliti menggunakan teori Ansell & Gash, serta Emerson Nabatchi & Balogh untuk mengetahui bagaimana proses dan Peran kolaborasi antar aktor sehingga dapat terjalin suatu kolaborasi. Dengan menggunakan teori ini pula, peneliti akan mengetahui faktor-faktor apa saja yang menghambat kolaborasi yang terjalin antar aktor dalam mensukseskan program sejuta rumah. Penelitian ini kemudian akan menghasilkan keluaran yang akan digunakan untuk rekomendasi bagi pemerintah dalam mewujudkan dan meningkatkan program sejuta rumah kedepannya.

2.6. Definisi Operasional

Definisi operasional menurut Koentjaraningrat (1974:175) adalah suatu usaha mengubah konsep yang berupa konstruk dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain. Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan

bagaimana cara mengukur satu variabel atau dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur satu variabel.

Dari uraian diatas, untuk memudahkan penelitian maka penulis menggunakan definisi operasional dengan:

A. Untuk mengetahui Proses Kolaborasi, Penulis menggunakan komponen proses kolaborasi hasil modifikasi dan elaborasi pendapat Ansell dan Gash (2007) dan Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012):

1. Dialog/Komunikasi:
 - a. Proses awal mula komunikasi
 - b. Respon awal masing-masing aktor ketika memulai komunikasi
2. Membangun Kepercayaan
 - a. Tanggapan masing-masing actor
 - b. Langkah-langkah yang dilakukan

3. Legitimasi Internal

- a. Bentuk kerjasama yang dibangun
- b. Aturan-aturan yang dibuat

4. Komitmen

- a. Bentuk keseriusan masing-masing aktor
- b. Rencana program yang dibuat untuk menjalankan kesepakatan

B. Untuk mengetahui peran dan factor-faktor penghambat dari masing- masing aktor di Kabupaten Bantul dalam pelaksanaan program sejuta rumah meliputi:

1. Dialog/Diskusi

- a. Hal yang dilakukan untuk mewujudkan visi
- b. Bentuk visi yang dibangun bersama-sama

2. Membangun Kepercayaan dan Kesepahaman

- a. Program yang dibuat oleh masing-masing aktor
- b. Bentuk usaha untuk mensukseskan program

3. Legitimasi

- a. Koordinasi yang terjadi antar aktor
- b. Kendala dalam melakukan koordinasi

4. Komitmen

- a. Upaya masing-masing aktor untuk saling membantu program antar aktor lainnya