

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tingginya jumlah penduduk di pusat kota mengharuskan terpenuhinya kebutuhan akan permukiman yang layak huni, khususnya untuk menampung kaum urbanis yang pekerjaannya terkonsentrasi pada sektor perdagangan dan jasa di kawasan komersial yang ada di pusat kota. Ketersediaan sarana dan prasarana yang lengkap di pusat kota ini menimbulkan daya tarik bagi masyarakat untuk bermukim di kawasan tersebut. Mereka membutuhkan tempat hunian lebih banyak berada di sekitar kawasan komersial kota, hal ini dimungkinkan juga karena mereka mendekati pusat perdagangan untuk membuka usaha dengan memanfaatkan keramaian dan padatnya pengunjung yang berdatangan ke pusat-pusat perbelanjaan di kota.

Selain itu alasan lain bagi masyarakat tertarik untuk bertempat tinggal di sekitar kawasan pusat kota karena lebih memudahkan jangkauan tempat kerja bagi mereka yang bekerja di pusat kota, serta memenuhi kebutuhan tempat tinggal masyarakat yang banyak bekerja di kawasan *Central Business District* (CBD) kota. Ketersediaan sarana dan prasarana yang lengkap di pusat kota juga menjadi daya tarik masyarakat untuk tinggal di kawasan tersebut. Dengan tingkat pendapatan dan perekonomian masyarakat yang kurang begitu tinggi, tanpa disadari kebutuhan akan permukiman yang layak huni sulit terakomodir.

Hal ini mendorong dibangunnya berbagai tempat di banyak lokasi, seperti pusat perbelanjaan, tempat-tempat hiburan, perumahan, hotel-hotel, dan lain-lain. Selain itu, dengan jumlah pendatang yang menetap untuk melanjutkan pendidikan, kunjungan wisatawan, dan masyarakat urbanisasi yang ingin mencari pekerjaan. Juga menyebabkan

kebutuhan akan tempat tinggal semakin sempit dan semakin terbatas, sehingga berdampak pada berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Perkembangan perkotaan yang begitu pesat di pusat perdagangan, industri dan jasa mengakibatkan kebutuhan akan lahan semakin meningkat. Kebutuhan akan tempat tinggal tidak sebanding dengan jumlah penduduk yang semakin meningkat serta terbatasnya lahan permukiman yang juga menjadi salah satu faktor terbentuknya permukiman kumuh. Sebagaimana umumnya permukiman ilegal yang cenderung kumuh seringkali identik dengan berbagai kerawanan sosial. Oleh karena itu kebijakan intervensi dari pemerintah dalam mengatasi perkampungan yang kumuh menjadi sebuah kebutuhan yang sangat mendesak.

Menurut Putro dalam (Kumala, 2014) keberadaan lingkungan kawasan permukiman kumuh membawa permasalahan baru, seperti perkembangan fisik kota yang tidak baik, memberikan efek visual yang jelek, tingkat kesehatan masyarakat yang semakin rendah sebagai akibat dari kondisi permukiman yang tidak sesuai dengan standar kesehatan dan memberikan dampak sosial dan ekonomi masyarakat yang buruk.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyebutkan bahwa permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena tidak teratur tata letak bangunan, tingkat kepadatan tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana tidak memenuhi syarat, sedangkan perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

Permukiman kumuh dapat dilihat berdasarkan kondisi fisik, sosial dan ekonominya dan dapat dipastikan kondisi fisiknya tidak sesuai dengan standar rumah yang layak huni serta kondisi sosial ekonomi yang tidak mendukung sehingga ketidak mampuan akan memiliki rumah yang sesuai dengan standar dan layak huni termasuk permukiman kumuh yang

terdapat di bantaran sungai. Jika dilihat berdasarkan kondisi fisik kita dapat melihat dari bagaimana kualitas bangunannya, kepadatan bangunan, status legalitas lahan dan kondisi prasarana. Sedangkan dari kondisi sosial ekonomi dapat dilihat dari bagaimana kepadatan penduduknya, mata pencaharian penduduk, tingkat pendidikan penduduk, tingkat pendapatan penduduk, status kepemilikan bangunan, serta tingkat pertumbuhan penduduk.

Permasalahan permukiman kumuh merupakan suatu permasalahan penanganan permukiman yang erat kaitannya dengan sisi pengadaan perumahan untuk masyarakat ekonomi lemah yang selalu timbul dalam kota-kota besar. Sebagai contoh yaitu Kota Ambon, menurut Uar (2016: 134) Kota Ambon menjadi kota terkumuh di Maluku dari 11 kabupaten kota yang ada di Provinsi Maluku dengan 15 lokasi kumuh yang menyebar di Kota Ambon. Berdasarkan data presentasi yang disampaikan Bappeda Provinsi Maluku dalam Lokakarya Program Peningkatan Kualitas Kawasan Pemukiman (P2KKP) yang digelar Kementerian Pekerjaan Umum. Kota Ambon tercatat memiliki luas wilayah kumuh 102,64 hektar. Pemerintah Kota Ambon bertekad menuntaskan kawasan kumuh pola, rencana dan strategi penanganan kawasan kumuh pemerintahan kota Ambon yakni menuntaskan kawasan kumuh pada tahun 2019 melalui Program 1000-100, yakni 100 persen pelayanan air minum, 0 persen kawasan kumuh dan 100 persen sanitasi layak.

Tujuannya adalah terciptanya kondisi lingkungan yang ideal dan berkualitas sehingga dapat meningkatkan produktivitas masyarakat. Hal inilah yang kemudian dijabarkan dalam konsepsi pembangunan yang menitikberatkan pada pencapaian target 100-0-100. Penanganan kawasan kumuh di Ambon yakni pembangunan sarana prasarana lingkungan pemukiman, seperti pembangunan dan perbaikan drainase lingkungan, penyediaan air bersih, pengelolaan persampahan. Selain itu pembangunan berbagai sarana prasarana pengelolaan air limbah seperti septi tank komunal, Mandi Cuci Kakus (MCK) serta instalasi pengolahan limbah terpadu (IPLT).

Permukiman kumuh merupakan permasalahan klasik yang sejak lama telah berkembang di kota-kota besar. Walaupun demikian, permasalahan permukiman kumuh tetap menjadi masalah dan hambatan utama bagi pengembangan kota tak terkecuali di Kota Yogyakarta. Laju perkembangan kota yang semakin pesat membuat pemanfaatan lahan yang semakin kompetitif, sedangkan di sisi lain, perkembangan kota menjadi daya tarik urbanisasi yang pada akhirnya menyebabkan tingginya tingkat permintaan akan tempat tinggal di dalam kota. Selain itu pesatnya perkembangan penduduk perkotaan tersebut yang umumnya berasal dari urbanisasi tidak selalu dapat diimbangi oleh kemampuan pelayanan kota sehingga telah berakibat pada semakin meluasnya lingkungan permukiman kumuh.

Berdasarkan jumlah penduduk menurut Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, Kota Yogyakarta memiliki jumlah penduduk pada tahun 2016 sebanyak 417.744 jiwa, tahun 2017 sebanyak 422.732 jiwa, dan tahun 2018 sebanyak 434.664 jiwa (Badan Pusat Statistik, 2018). Ini berarti bahwa perkembangan jumlah penduduk di Kota Yogyakarta dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Salah satu dampak dari perkembangan jumlah penduduk tersebut adalah kebutuhan tempat tinggal yang semakin meningkat.

Yogyakarta dikenal dengan julukan sebagai kota pelajar, kota budaya serta kota pariwisata. Julukan tersebut tersemat bukan tanpa alasan. Salah satunya tentu saja karena kota ini merupakan salah satu kota yang kaya akan budaya dan tradisi, obyek wisata potensial, selain itu juga merupakan salah satu tujuan masyarakat di berbagai wilayah di Indonesia untuk menuntut ilmu mengingat banyaknya sekolah dan universitas ternama yang berada di kota ini. Meskipun demikian, sebagaimana kota-kota besar lainnya di Indonesia, Kota Yogyakarta juga belum sepenuhnya terbebas dari problematika perkotaan, termasuk salah satunya adalah masalah permukiman kumuh.

Dalam undang-undang nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, pemukiman kumuh didefinisikan sebagai pemukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana tidak memenuhi syarat. Secara umum, pemukiman kumuh merupakan sebuah pemukiman dengan tingkat kepadatan populasi tinggi di wilayah perkotaan yang umumnya dihuni oleh penduduk miskin/ MBR (masyarakat berpenghasilan rendah). Sebagai ibukota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Kota Yogyakarta menghadapi masalah permukiman kumuh yang jauh lebih serius dibandingkan wilayah/ kabupaten lainnya di DIY mengingat padatnya penduduk di wilayah ini yang sangat timpang jika dibandingkan dengan ketersediaan tanah/ lahan untuk mendirikan permukiman yang layak huni.

Tingginya tingkat urbanisasi dan imigrasi masyarakat dari desa ke kota mengakibatkan terjadinya peningkatan jumlah penduduk di daerah perkotaan, baik secara legal maupun ilegal. Peningkatan jumlah penduduk akan berakibat pula pada kebutuhan akan permukiman. Masyarakat kelas menengah ke bawah karena alasan ekonomi, sosial, budaya atau politik memutuskan untuk pindah ke daerah perkotaan dan bermukim yang kemudian berkembang menjadi permukiman kumuh. Keberadaan permukiman kumuh secara tidak langsung dapat berdampak negatif pada lingkungan yang menyebabkan patologi alam, sosial, dan buatan pada daerah sekitarnya.

Jika dicermati, persebaran sebagian besar pemukiman Kumuh di Kota Yogyakarta berada pada kawasan di sepanjang Daerah Aliran Sungai (DAS), mengingat Kota Yogyakarta dilewati 3(tiga) sungai besar yakni Code, Winongo dan Gajahwong. Hampir semua wilayah yang dilewati oleh 3(tiga) sungai tersebut adalah permukiman padat penduduk. Cukup menarik untuk dikaji sebenarnya bagaimana perkembangan permukiman kumuh yang terjadi di daerah perkotaan dari waktu ke waktu. Perkembangan tersebut

meliputi perkembangan secara spasial maupun perkembangan kondisi sosial ekonomi penghuni. Dengan mengetahui kecenderungan pertumbuhan permukiman kumuh yang terjadi, maka diharapkan dapat digunakan sebagai acuan dalam penentuan penanganan permukiman kumuh.

Hal ini mendorong dibangunnya berbagai tempat di banyak lokasi, seperti pusat perbelanjaan, tempat-tempat hiburan, perumahan, hotel-hotel, dan lain-lain. Selain itu, dengan jumlah pendatang yang menetap untuk melanjutkan pendidikan, kunjungan wisatawan, dan masyarakat urbanisasi yang ingin mencari pekerjaan juga menyebabkan kebutuhan akan tempat tinggal semakin sempit dan semakin terbatas. Dengan memperhatikan bahwa permukiman masyarakat telah sangat berkembang di sepanjang tepian sungai dan kondisi permukiman tersebut sebagian besar masuk dalam kawasan kumuh maka peran pemerintah sangat penting membuat suatu program yang dapat membenahi kondisi tersebut. Selain untuk mengendalikan dampak negatif dari adanya permukiman kumuh (kemiskinan, kriminalitas, kualitas kesehatan yang buruk, dll), juga karena masyarakat yang tinggal di permukiman kumuh di sepanjang sungai sangat rentan terkena bencana alam.

Menurut Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta, Agus Tri Haryono dalam (Wirastami, 2017: 13) pada tahun 2016 mencatat luas permukiman kumuh mencapai 278,7 hektar, pada tahun 2017 untuk persoalan permukiman kumuh masih memiliki 269,4 hektar dan pada tahun 2018 persoalan permukiman kumuh di Kota Yogyakarta cenderung turun menjadi 106 hektar. Kawasan kumuh tersebut terbagi menjadi tiga kategori yaitu kumuh rendah, sedang dan tinggi. Jika ditargetkan Yogyakarta bebas kawasan kumuh pada 2019.

Adapun salah satu program pemerintah untuk mengatasi persoalan permukiman kumuh yaitu Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU). Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU)

adalah program yang dilaksanakan secara nasional yang menjadi “platform” atau basis penanganan kumuh yang mengintegrasikan berbagai sumber daya dan sumber pendanaan, termasuk dari pemerintah pusat, provinsi, kota/kabupaten, pihak donor, swasta, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya. Program Kotaku bermaksud untuk membangun sistem yang terpadu untuk penanganan kumuh, dimana pemerintah daerah memimpin dan berkolaborasi dengan para pemangku kepentingan dalam perencanaan maupun implementasinya, serta mengedepankan partisipasi masyarakat (Bappeda Kota Yogyakarta, 2017). Program Kotaku ini telah disosialisasikan kepada pemerintah daerah pada 27 April 2016 bertempat di Jakarta.

Badan Keswadayaan Masyarakat akan menjadi faktor yang dapat mempercepat tercapainya permukiman yang layak huni dan berkelanjutan karena sudah berpengalaman dalam merencanakan dan melaksanakan kegiatan penanggulangan kemiskinan. BKM ini “direvitalisasi” dari sebelumnya yang terfokus pada penanggulangan kemiskinan, kini berorientasi ke penanganan kumuh. Sumber pembiayaan Program Kotaku berasal dari 4 pinjaman luar negeri lembaga donor, yaitu Bank Dunia (World Bank), Islamic Development Bank, dan Asian Infrastructure Investment Bank. Selain itu kontribusi pemerintah daerah dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun swadaya masyarakat, yang akan menjadi satu kesatuan pembiayaan demi mencapai target peningkatan kualitas penanganan kumuh yang diharapkan.

Tujuan umum program ini adalah meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di permukiman kumuh perkotaan untuk mendukung perwujudan permukiman perkotaan yang layak huni, produktif, dan berkelanjutan. Dalam tujuan umum tersebut terkandung dua maksud. Pertama, memperbaiki akses masyarakat terhadap infrastruktur dan fasilitas pelayanan di permukiman kumuh perkotaan. Kedua adalah

meningkatkan kesejahteraan masyarakat di perkotaan melalui pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh, berbasis masyarakat, dan partisipasi pemerintah daerah.

Penjabaran atas tujuan Program Kotaku adalah memperbaiki akses masyarakat terhadap infrastruktur permukiman sesuai dengan 7 + 1 indikator kumuh, penguatan kapasitas pemerintah daerah untuk mengembangkan kolaborasi dengan pemangku kepentingan (stakeholder), dan memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan penghidupan berkelanjutan (sustainable livelihood). Indikator tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bangunan Gedung
2. Jalan Lingkungan
3. Penyediaan Air Minum
4. Drainase Lingkungan
5. Pengelolaan Air Limbah
6. Pengelolaan Persampahan
7. Pengamanan Kebakaran
8. Ruang Terbuka Publik

Penyelenggaraan program terdiri dari persiapan, perencanaan, pelaksanaan dan keberlanjutan. Seluruh tahapan merupakan wadah kolaborasi antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan masyarakat dan pihak lainnya, yang akan dijelaskan secara singkat dalam sub bab pedoman ini beserta keluaran dan bentuk kolaborasi dengan tingkat pusat dan provinsi. Sedangkan detil metode untuk masing-masing tahapan tingkat kota dan tingkat masyarakat dibahas dalam Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Program Tingkat Kota dan Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Program Tingkat Masyarakat.

RPJMD DIY tahun 2017-2022 Bab II tentang Lingkungan Permukiman Kumuh
“Penuntasan untuk program Kotaku sebagian besar terletak di daerah sempadan sungai di

Kota Yogyakarta serta beberapa titik di daerah pemukiman kampung. Program perbaikan rumah dan lingkungan, sanitasi, membuka akses jalan serta melakukan revitalisasi sungai adalah program fisik untuk menata pemukiman yang layak. Pemukiman dan lingkungan yang layak akan bisa dikembangkan menjadi kampung yang produktif dengan membangun waterfront area (optimalisasi pemanfaatan air), riverside pedestrian (area pedestrian di pinggir sungai), dan integrated ecotourism (mengintegrasikan kawasan ekologi untuk area hijau). Dengan demikian kawasan yang sebelumnya kumuh, terutama di sekitar sungai, bisa dikembangkan sebagai destinasi wisata, kuliner, dan olahraga. Program M3K (Mundur, Munggah, Madhep Kali) bagi warga di sepanjang sungai serta revitalisasi kawasan sungai termasuk program penting untuk menuju kawasan Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU)”.

Sesuai dengan Surat Keputusan (SK) Walikota Yogyakarta No. 393 Tahun 2014 mengenai luas kawasan, kota Yogyakarta pada tahun 2014 memiliki kawasan kumuh seluas 277,8 hektar. Menghadapi masalah kekumuhan tersebut, mau tidak mau pemerintah diberbagai tingkatan harus saling berkolaborasi untuk menangani laju pertumbuhan penduduk sekaligus melakukan penataan kawasan. Untuk itu diperlukan sebuah perencanaan yang strategis dengan melibatkan partisipasi semua pihak agar sebuah kota tidak menjadi kumuh.

Melalui berbagai kegiatan dalam program Kotaku, Menurut Agus Tri Haryono, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta , pada Tahun 2017 Kota Yogyakarta mengalami penurunan luas kawasan kumuh menjadi 174,4 ha (Widyanti, 2018). Dan pada saat program KOTAKU secara perencanaan dari pemerintah pusat berakhir pada Tahun 2019, Kota Yogyakarta telah berhasil mengentaskan seluruh kawasan kumuh yang ada di Kota Yogyakarta. Hal tersebut tentunya menunjukkan keberhasilan pelaksanaan program Kotaku yang ada di Yogyakarta.

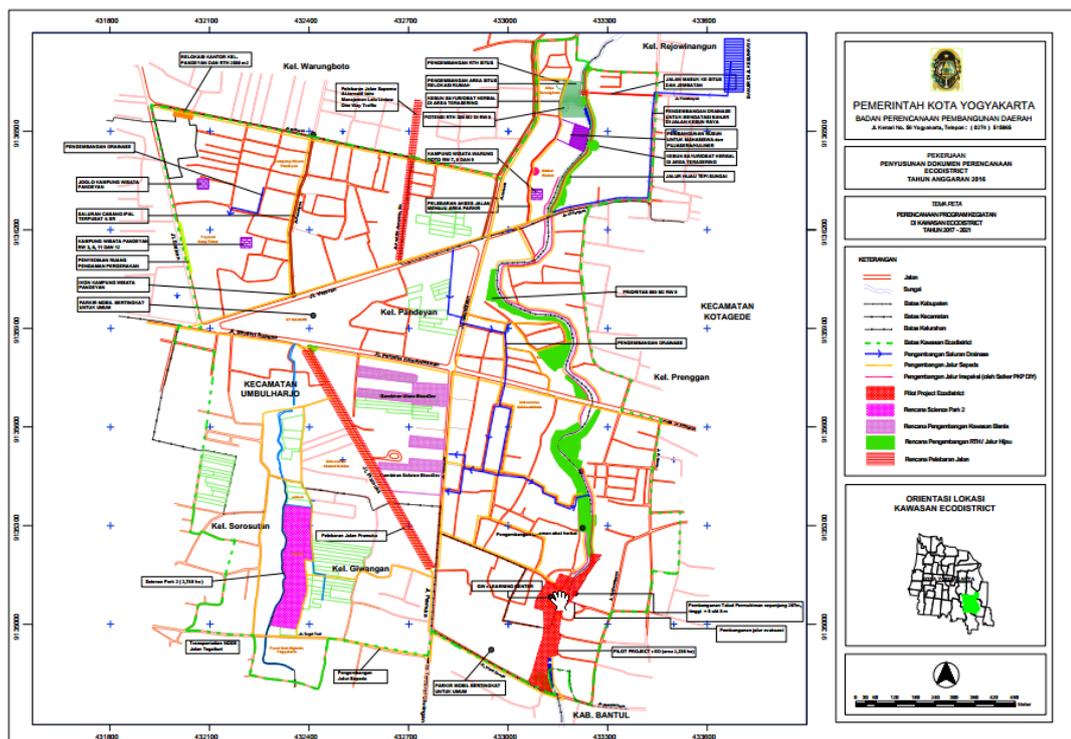
Meski demikian, Pemerintah Kota Yogyakarta berkomitmen untuk tetap melanjutkan program pengentasan kawasan kumuh sebagai upaya untuk mencegah munculnya kawasan kumuh meski di Yogyakarta secara teknis sudah tidak ada kawasan kumuh lagi pada akhir Tahun 2019 (Heroe Poerwadi, Wakil Wali Kota Yogyakarta, dalam Jogja.antaranews.com, 2019). Karena dalam realitasnya masih banyak masyarakat yang membangun rumah di bantaran sungai, membuang sampah sembarangan, dan tidak menjaga lingkungan di daerah yang masuk dalam kategori kumuh. Sedangkan Pemerintah Kota Yogyakarta terus menekan tingkat permukiman kumuh dan kawasan kumuh agar tercipta lingkungan yang sehat dan bersih. Oleh karena itu maka sudah menjadi kewenangan Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta untuk menangani permukiman kumuh dan kawasan kumuh di Kota Yogyakarta secara berkelanjutan.

Keinginan pemerintah Kota Yogyakarta untuk melanjutkan program Kotaku juga dikarenakan indeks dasar pengentasan kawasan kumuh yang telah dipenuhi oleh Yogyakarta, belum mampu menunjukkan kondisi kawasan yang lebih baik untuk dipandang serta belum memberikan kenyamanan sepenuhnya bagi masyarakat. Sehingga lingkungan tidak hanya harus bebas kumuh secara teknis, melainkan juga harus benar-benar bebas dari kawasan kumuh secara visual. Hal tersebutlah yang kemudian mendasari munculnya program lain sebagai upaya mengatasi permukiman kumuh.

Program lain yang dilakukan pemerintah dalam upaya mengatasi persoalan permukiman kumuh selain program Kotaku yang dimaksud yaitu Program *EcoDistrict*. Dalam perancangan *EcoDistrict*, penting memiliki gambaran proyek secara global, memahami keterkaitan serta sinergi antar atribut untuk mencapai tujuan. *EcoDistrict* merupakan solusi lokal untuk menjawab isu pembangunan global berkelanjutan yang mencakup persoalan lingkungan, persoalan ekonomi dan sosial. *EcoDistrict* pada umumnya dibangun dengan tiga tujuan utama, yakni 1) menjadi tempat yang aman untuk

hidup dan bekerja, berekreasi, dan berinteraksi sosial (kualitas hidup yang tinggi); 2) memiliki sarana dan prasarana, serta pelayanan publik yang baik sehingga mendukung berbagai kegiatan ekonomi dan sosial (efisiensi yang tinggi), serta; 3) memiliki kualitas hidup dan efisiensi yang tinggi yang memenuhi kebutuhan sekarang dan tetap menjaga kemampuan pemenuhan kebutuhan untuk generasi mendatang (ketahanan yang tinggi).

Namun dari keseluruhan wilayah Kota Yogyakarta (14 kecamatan), EcoDistrict hanya direncanakan untuk dilaksanakan pada sebagian kawasan Kecamatan Umbulharjo yang meliputi wilayah Kelurahan Warungboto, Pandeyan, dan Giwangan, serta sebagian Kecamatan Kotagede yang meliputi Wilayah Kelurahan Prenggan dan Rejowinangun untuk periode 2017-2024 (Gambar 1.1). Proyek tersebut dinamakan sebagai kawasan Gajah Wong Ecodistrict (GWE) dan telah direncanakan sejak Tahun 2015.



Gambar 1.1. Peta Deliniasi Gajah Wong Ecodistrict (GWE)
Sumber: Gajah Wong Ecodistrict dalam Docplayer.info

Berbeda dengan program Kotaku yang telah dilaksanakan dengan baik secara menyeluruh di Kota Yogyakarta, program *Ecodistrict* hingga saat ini masih belum menunjukkan kemajuan yang signifikan, dikarenakan program *Ecodistrict* ini hanya

berfokus pada satu daerah yang akan ditangani, serta hanya berfokus pada hasil (*outcome*) bukan pada cara (*method*). Hal ini menunjukkan ketimpangan pelaksanaan pada kedua program tersebut. Atas dasar beberapa hal tersebutlah yang melatarbelakangi penulis untuk mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di Kota Yogyakarta tahun 2016-2018.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang peneliti ambil dalam proposal penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di Kota Yogyakarta tahun 2016-2018 ?
2. Apa yang menjadi faktor pendukung keberhasilan dalam program KOTAKU di Kota Yogyakarta ?
3. Apa yang menjadi faktor penghambat dalam program EcoDistrict di Kota Yogyakarta ?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di Kota Yogyakarta tahun 2016-2018.
- b. Untuk mengetahui yang menjadi faktor pendukung keberhasilan dalam program KOTAKU di Kota Yogyakarta.
- c. Untuk mengetahui yang menjadi faktor penghambat dalam program EcoDistrict di Kota Yogyakarta.

1.3.2 Manfaat

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi Program Studi Ilmu Pemerintahan, serta dapat memperkaya kajian terkait penelitian tentang perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menangani permukiman kumuh di Kota Yogyakarta dan dapat menjadi nilai tambah serta bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan.

1.4 Tinjauan Pustaka

Penelitian terdahulu pada suatu penelitian berfungsi sebagai acuan peneliti sehingga terdapat batasan yang jelas dalam melakukan penelitian. Penelitian mengenai permukiman kumuh dan kawasan kumuh bukanlah penelitian pertama yang dilakukan. Melainkan sudah ada beberapa peneliti yang melakukan riset dan pengkajian atas permukiman kumuh dan kawasan kumuh di berbagai wilayah. Adapun beberapa penelitian terdahulu tersebut antara lain :

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu

No	Judul	Penulis	Isi	Jurnal
1	Kajian Karakteristik Kawasan Permukiman Kumuh di Kampung Kota (Studi Kasus: Kampung Gandekan Semarang)	Raisya Nursyahbani dan Bitta Pigawati	karakteristik kawasan permukiman kumuh yang terdapat di Kampung Gandekan Semarang beserta tingkat kekumuhannya. Banyaknya sarana dan prasarana air bersih di Kampung Gandekan belum terdistribusi merata, pembuangan air kotor dan pembuangan sampah belum memenuhi persyaratan kesehatan. Kampung Gandekan memiliki	Jurnal Teknik PWK tahun 2015, Volume 4, Nomor 2.

			tingkat kepadatan yang tinggi, penyebab tingginya tingkat kepadatan perumahan di Kampung Gandekan adalah karena adanya penduduk pendatang yang tinggal dan menetap karena alasan letak lokasi kerja dan keberadaan keluarga yang sudah tinggal di lokasi.	
2	Identifikasi Karakteristik Lingkungan Permukiman Kumuh di Kelurahan Kapuk, Jakarta Barat.	Niken Fitria dan Rulli Pratiwi Setiawan	Permukiman kumuh yang terdapat di Kelurahan Kapuk memiliki karakteristiknya masing-masing. Pada permukiman kumuh ringan, keberadaan kegiatan ekonomi yang berada di sekitarnya turut mempengaruhi karakter yang dimiliki oleh permukiman tersebut. Pada permukiman kumuh sedang, umumnya kondisinya cenderung menengah, dimana terdapat beberapa aspek yang memiliki kesamaan dengan permukiman kumuh ringan dan pada permukiman kumuh berat, ternyata terdapat kecenderungan bahwa semakin buruk tingkat kategori kumuhnya, semakin buruk pula kondisinya dibandingkan dengan kedua kategori permukiman kumuh lainnya (ringan dan sedang) terutama dalam hal penyediaan sarana dan prasarana, tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, dan juga bahaya terhadap banjir.	Jurnal Teknik Pomits tahun 2014, Volume 3, Nomor 2.
3	Faktor Prioritas Penyebab Kumuh Kawasan Permukiman Kumuh Di Kelurahan Belitung Selatan, Kota Banjarmasin.	Abi Syarwan Wimarjana dan Rulli Pratiwi Setiawan	Penelitian tersebut melakukan analisis terhadap faktor penyebab kumuh di kawasan permukiman kumuh untuk kemudian diketahui besaran nilai bobot faktor-faktor dan variabel penyebab kumuh. Variabel yang memiliki nilai bobot tertinggi hingga terendah penyebab permukiman kumuh di Kelurahan Belitung Selatan adalah : 1) kualitas bangunan; 2) kepadatan bangunan; 3) pendapatan penghasilan penduduk; 4) ketersediaan sarana dan prasarana; 5) kepemilikan lahan bangunan; 6) ketersediaan bangunan; 7)	Jurnal Teknik ITS tahun 2016, Volume 5, Nomor 2.

			tingkat pengetahuan dan kesadaran hukum; 8) tingkat pendidikan; 9) kepadatan penduduk; 10) kualitas sarana dan prasana; 11) pengawasan tanah kurang ketat, serta; 12) tingkat arus migrasi.	
4	Tipologi dan pola Penanganan Permukiman Kumuh Di Kota Bontang.	Amos Setiadi	Pola penanganan kawasan permukiman kumuh di Kota Bontang yang relevan mengacu pada UU No. 4/1999 tentang Perumahan dan Permukiman, Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa kegiatan yang dilakukan dalam rangka peningkatan kualitas permukiman meliputi upaya perbaikan atau pemugaran, peremajaan serta pengelolaan dan pemeliharaan yang berkelanjutan.	Jurnal Tataloka tahun 2014, Volume 16, Nomor 4.
5	Tipologi Permukiman Kumuh di Pinggiran Selatan Kota Surabaya.	Leny Agustin Maharani dan Ema Umilia	Dalam penelitian ini dijelaskan tentang perlunya melakukan pembangunan prasarana dasar permukiman seperti drainase, jalan, persampahan dan sanitasi. Serta peruntukan lahan yang sesuai dengan fungsinya agar masyarakat tertib akan hukum sehingga mengurangi jumlah pembangunan rumah secara illegal sehingga kegiatan permukiman tidak mengganggu fungsi utama dari sungai yang mengakibatkan banjir.	Jurnal Teknik Pomits tahun 2014, Volume 3, Nomor 2.
6	Kolaborasi dalam Perencanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta.	Sri Yuliani dan Gusty Putri Dhini Rosyida	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi yang terjadi dalam Perencanaan Program KOTAKU di Kelurahan Semanggi dimana seharusnya berjalan dengan menggunakan konsep kolaborasi sesuai dengan Surat Edaran Direktorat Jendral Cipta Karya No 40 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Program KOTAKU tidak semua Prinsip Berjalan sebagaimana mestinya. Dimana dalam prosesnya prinsip Partisipasi, Komunikasi dan Berbagi belum sesuai dengan Prinsip Kolaborasi menurut SE DJCK No 40 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Program KOTAKU.	Jurnal Wacana Publik tahun 2017, Volume 1, Nomor 2.

7	Evaluasi Penataan Kawasan Permukiman Kumuh (Studi Kasus: Program Peremajaan Kawasan Tegalpanggung di Kota Yogyakarta).	Bani Putri Yulianti dkk	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa program penataan dan peremajaan prasarana lingkungan di Tegalpanggung dinilai cukup berhasil dalam mencapai tujuan program yang telah ditetapkan yaitu agar menjadi kawasan yang lebih baik dan berkembang dengan potensi yang dimiliki. Program penataan dan peremajaan prasarana lingkungan di kawasan Tegalpanggung mendapat respon kepuasan dari masyarakat setempat karena adanya manfaat bagi masyarakat. Salah satu penyebab tingginya tingkat kepadatan permukiman di Kelurahan Tegalpanggung adalah karena banyaknya penduduk pendatang yang bermukim dan letak lokasi kerja serta keberadaan keluarga yang sudah tinggal di lokasi tersebut.	Jurnal Geografi Indonesia tahun 2015, Volume 29, Nomor 1.
8	Entitas Permukiman Kumuh di Wilayah Pesisir.	Putu Indra Christiawan dan I Gede Budiarta.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa permukiman kumuh masyarakat pesisir, khususnya nelayan memiliki keunikan tersendiri dan berbeda dengan permukiman kumuh lainnya. Tergambar dari entitas sosio-ekonomi yang didominasi dengan masyarakat dengan tingkat kepadatan dan jumlah anggota keluarga yang tinggi serta tingkat pendapatan, tabungan dan pendidikan yang rendah, dan dari entitas lingkungan fisik dalam wujud keterbatasan atau ketidak-tersediaan sarana prasarana kebersihan dan pelayanan persampahan. Di sisi lain, permukiman kumuh masyarakat nelayan memiliki permasalahan genangan akibat pasang air laut secara periodik. Upaya yang selama ini telah dilakukan masyarakat nelayan untuk meningkatkan kualitas permukiman menjadi tidak optimal akibat pengaruh pasang air laut ini, sehingga nelayan menjadi kehilangan	Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora tahun 2017, Volume 6, Nomor 2.

			hasrat untuk memperbaiki kondisi rumah.	
9	Analisis Kebijakan Pemerintah dalam Penataan Ruang Kota Berbasis Lingkungan (Study di Kelurahan Bumi Waras Kota Bandar Lampung)	Rudi Arlansyah, Muhammad Akib dan Fathoni.	<p>Hasil penelitian menyatakan bahwa pemerintah melakukan studi kelayakan dalam penataan kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung guna menentukan langkah penataan kawasan permukiman padat dan permukiman kumuh perkotaan diarahkan pada program revitalisasi, rehabilitasi, renovasi dan rekonstruksi dengan fungsi utama masing-masing wilayah. Melakukan perencanaan kerjasama antar instansi dalam penataan kota berbasis lingkungan, di antaranya dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Kebersihan Pertamanan Kota Bandar Lampung yang diarahkan pada upaya pemberdayaan masyarakat yang tinggal di pemukiman kumuh dalam Kota Bandar Lampung. Faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam kebijakan pemerintah dalam penataan ruang kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung adalah Kondisi Wilayah Sebagai Kawasan Rawan Bencana berupa bencana tanah longsor dan gerakan tanah, Rawan gelombang pasang dan tsunami dan rawan banjir dan Pengembangan perumahan di Kota Bandar Lampung yang tidak menaati tata ruang kota yang telah ditentukan oleh Bappeda menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan masterplan di lapangan sehingga tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung.</p>	Jurnal Ilmiah Hukum Administrasi Negara tahun 2017, Volume 5, Nomor 1.
10	Kajian Karakteristik Permukiman Kumuh di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang	Ranella Deliana dan Bitta Pigawati	<p>karakteristik permukiman kumuh di Kecamatan Gayamsari yang terdiri dari kawasan bantaran dan non bantaran sungai dapat dilihat dari kondisi fisik yang meliputi kondisi atap, lantai, dinding, jenis bangunan, kepadatan bangunan dan status legalitas lahan serta</p>	Jurnal Teknik PWK tahun 2015, Volume 4, Nomor 1.

			<p>kondisi prasarana seperti jalan, drainase, air bersih, sanitasi dan persampahan. Kemudian untuk kondisi sosial ekonomi tingkat pendapatan, tingkat pendidikan, tingkat pertumbuhan penduduk, dan kepadatan penduduk rendah, mata pencahariannya informal, dan status kepemilikan bangunan belum bersertifikat. Hal tersebut yang menjadikan ciri khas permukiman kumuh di Kecamatan Gayamsari.</p>	
11	<p>Analisis Kebijakan Pengaturan Tata Ruang (Studi Tentang Analisis RTRW di Kota Malang)</p>	<p>Suyeno dan Retno Wulan Sekarsari.</p>	<p>Dalam penelitian tersebut dikemukakan bahwa pelaksanaan RTRW Kota Malang mengacu pada Peraturan Daerah Kota Malang nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 dimana pelaksanaannya sudah sesuai dengan peruntukannya. Hanya saja masih terdapat ketidakterpenuhan RTH sebagaimana yang diamanatkan serta terdapat beberapa proyek dalam RTRW yang belum dilaksanakan seperti Malang Convention Center, Malang Trade Center, dan Malang Sport Center. Suatu perencanaan tata ruang yang baik tidak bisa mengambil salah satu pendekatan, baik pendekatan sektoral saja maupun pendekatan regional saja. Namun pengimplementasian dari kedua pendekatan itu juga harus dianalisis dengan baik mengenai dampak positif maupun negatnya bagi pembangunan suatu daerah ke depan dan juga dipertimbangkan dengan baik bagi kehidupan masyarakat daerah terkait.</p>	<p>Jurnal Ketahanan Pangan taun 2018, Volume 2, Nomor 1.</p>
12	<p>Mewujudkan Perencanaan Tata Ruang yang Ramah Lingkungan melalui Analisis Emisi Berbasis Lahan</p>	<p>Iredo Bettie Puspita.</p>	<p>Dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa pada perencanaan tata ruang perlu juga memperhatikan konsekuensinya terhadap lingkungan, salah satunya terhadap emisi yang dihasilkan dari intervensi pola ruang yang akan dilakukan. Hal ini akan membantu perencana menciptakan perencanaan tata</p>	<p>Jurnal Online Institut Teknologi Nasional tahun 2017, Volume 3, Nomor 1.</p>

			<p>ruang yang lebih ramah lingkungan yang pada akhirnya mengarah pada penciptaan pembangunan yang berkelanjutan. Adapun proses analisis yang dilakukan sendiri dapat diintegrasikan dengan keseluruhan proses dan prosedur perencanaan. Analisis ini dapat dilakukan pada tahap analisis fisik lingkungan dan pada tahap penentuan konsep pola ruang. Dasar dari analisis ini hanyalah pada kondisi geologi suatu wilayah seperti jenis batuan, jenis tanah, topografi dan kemiringan lereng, serta hidrogeologi. Keluaran utama dari hasil analisis ini adalah kesesuaian ruang berdasarkan ragam jenis aktivitas yang akan dikembangkan.</p>	
--	--	--	--	--

Berbagai penelitian tersebut menjelaskan bahwa permukiman kumuh dan kawasan kumuh hingga saat ini masih menjadi perhatian yang besar. Pada penelitian terdahulu didapati bahwa permukiman kumuh sebagian besar terjadi pada wilayah kota besar dan terdapat pada kawasan sekitar sungai dengan permasalahan yang terjadi adalah berupa sistem pembuangan sampah yang tidak baik, pembuangan air kotor, sarana prasarana air bersih yang belum terdistribusi secara merata, dan kepadatan bangunan akibat banyaknya penduduk (Nursyahbani dan Pigawati, 2015; Wimardana dan Setiawan, 2016; Maharani dan Umilia, 2014; Yulianti *et al.*, 2015; Deliana dan Pigawati, 2015).

Berikut ini adalah ringkasan dari beberapa penelitian mengenai permukiman kumuh, baik pembahasan secara keseluruhan maupun pembahasan mengenai spesifik kotaku dan ecodistrict diantaranya adalah sebagai berikut :

Tabel 1.2**Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu**

No	Jenis Pengelompokan	Temuan/Hasil
1	Karakteristik permukiman kumuh	Nursyahbani (2015), Fitria (2014), Deliana (2015), beberapa peneliti tersebut menjelaskan bahwa karakteristik permukiman kumuh memiliki tingkat kepadatan yang tinggi, pembuangan air kotor dan pembuangan sampah belum memenuhi persyaratan kesehatan, terutama dalam hal penyediaan sarana dan prasarana, tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, dan juga bahaya terhadap banjir.
2	Kolaborasi implementasi program kebijakan	Setiadi (2014), Maharani (2014), Yuliani (2017), Yulianti (2015), menjelaskan bahwa diterapkannya kerjasama untuk menangani permukiman kumuh dengan menggunakan prinsip komunikasi dan partisipasi sehingga dapat menekan tingkat kekumuhan.
3	Penataan ruang dan penataan lingkungan serta permukiman	Wimardhana (2016), Christiawan (2017), Wiwik (2016), Suyeno (2018), Puspita (2017), menjelaskan bahwa penataan kawasan permukiman padat dan permukiman kumuh perkotaan diarahkan pada program revitalisasi, rehabilitasi, renovasi dan rekonstruksi dengan fungsi utama masing-masing wilayah. Dalam perencanaan tata ruang perlu juga memperhatikan konsekuensinya terhadap lingkungan, salah satunya terhadap emisi yang dihasilkan dari intervensi pola ruang yang akan dilakukan.

Setelah mempelajari, membaca dan memahami penelitian-penelitian sebelumnya, peneliti menemukan persamaan dan perbedaan. Terdapat sebuah kekosongan sehingga peneliti mencoba mengisi kekosongan atau kekurangan penelitian-penelitian yang sudah ada sebelumnya. Persamaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada pembahasan, dimana para peneliti sebelumnya membahas mengenai bagaimana cara penanganan permukiman kumuh di kota, pembahasan mengenai program KOTAKU, pelayanan air minum, air limbah, dan jaringan drainase. Kemudian perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terdapat pada pembahasan. Pada penelitian ini

menitikberatkan pada bagaimana pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di Kota Yogyakarta itu dilakukan, faktor pendukung keberhasilan dalam program KOTAKU dan faktor yang menghambat dalam program Eco-District. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban mengenai bagaimana cara untuk menangani persoalan tentang permukiman kumuh, sehingga pemerintah dan masyarakat dapat saling bekerjasama untuk memberantas permukiman kumuh dan kawasan kumuh di Kota Yogyakarta dan dapat menjaga lingkungan dengan baik.

1.5 Kerangka Dasar Teori

1.5.1 Implementasi Program

1. Program

Menurut Jones dalam (Rohman, 2009: 11-13) menyebutkan program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan, program juga merupakan upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan. Sedangkan menurut Pariata Westra menyatakan program merupakan rumusan yang membuat gambaran pekerja yang dilaksanakan beserta petunjuk cara-cara pelaksanaannya. Sedangkan menurut Charles O Jones dalam (Suryana, 2009: 14) ada tiga pilar aktivitas dalam pengoperasian program yaitu meliputi :

a. Pengorganisasian

Struktur organisasi yang jelas diperlukan dalam mengoperasikan program sehingga tenaga pelaksana dapat terbentuk dari sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas.

b. Interpretasi

Para pelaksana harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

c. Penerapan atau Aplikasi

Perlu adanya pembuatan prosedur kerja yang jelas agar program kerja dapat berjalan sesuai dengan jadwal kegiatan sehingga tidak berbenturan dengan program lainnya.

Sebuah program merupakan kegiatan yang berkesinambungan karena adanya pelaksanaan suatu kebijakan, pelaksanaan program juga selalu terjadi dalam sebuah organisasi yang berarti melibatkan sekelompok orang. Frederickson dan Hart dalam (Suryana, 2009: 15), mengemukakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah di dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan tertentu sambil mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang ingin dicapai. Maksud dari penjelasan ini adalah sasaran kebijakan akan terlihat dan ditetapkan apabila sudah menemukan masalah yang ada dan mencari solusi untuk menyelesaikannya.

Carl J Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatab-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan. Menurut Richard Rose dalam (Winarno, 2008: 17-18) menyarakan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyaknya berhubungan beserta konsekuensi-konsekuansi bagi yang

bersangkutan dari pada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Anderson dan Richard memiliki pandangan yang sama mengenai kebijakan ini, yaitu membedakan antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*desicion*) yang mengandung arti pemilihan diantara alteranatif yang ada.

Melihat pendapat-pendapat ahli diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan-tindakan atau kegiatan dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah yang didalamnya terdapat banyak alternative pilihan dalam upaya mencapai sasaran dan tujuan tertentu. Program akan terlaksan ketika kebijakan yang menjadi dasar untuk menjalankan sebuah progam telah ditetapkan dengan dasar yang benar dan tepat bagi program tersebut.

2. Implementasi

Menurut Mazmanian dan Sebatier dalam (Wahab, 2008: 68) mengemukakan proses pelaksanaan implementasi adalah keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan badan eksekutif yang penting ataupun keputusan peradilan. Lazimnya dapat dikatakan keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya. Proses ini langsung setelah melewati tahapan tertentu, biasanya diawali dengan pengesahan undang-undang, kemudian pelaksanaan oleh kelompok sasaran. Dampak nyata baik dikehendaki atau tidak dari hasil pelaksanaan tersebut dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (upaya untuk melakukan perbaikan).

Van Meter dan Van Horn dalam (Winarno, 2008: 146) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat atau

kelompok pemerintah ataupun swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”. Tindakan yang dimaksud mencakup usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu yang tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha untuk mencapai perubahan yang ditetapkan program.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

Adapun Menurut Edwards dalam (Syukur, 2011:55) terdapat 4 faktor atau variable krusial dalam implementasi kebijakan public untuk dapat melihat apakah kebijakan itu berhasil atau gagal, yaitu :

a. Komunikasi

Merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan;

b. Sumberdaya

Dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan;

c. Disposisi

Sikap dan komitmen dari pada pelaksanaan terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementer program;

d. Struktur Birokrasi

Yaitu SOP (Standar Operating Procedures) yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian masalah-masalah akan memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

Keempat faktor di atas, dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi, namun juga adanya keterkaitan dan saling mempengaruhi antara suatu faktor yang satu dan faktor yang lain. Selain itu dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu :

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan.
- b. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan.
- c. Unsur pelaksana baik organisasi maupun perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Dari pendapat di atas dapat dikatakan bahwa pelaksanaan suatu program senantiasa melibatkan ketiga unsur tersebut. Asumsi yang dapat dibangun mengenai konsep keberhasilan implementasi ini adalah semakin tinggi derajat kesesuaiannya, maka semakin tinggi pula peluang keberhasilan kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan output yang telah digariskan.

Berdasarkan beberapa kutipan dan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan adalah suatu kegiatan untuk merealisasikan rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya, sehingga tujuan dapat tercapai dengan memperhatikan kesesuaian, kepentingan dan kemampuan dari implementor dan suatu kelompok sasaran.

3. Konsep Implementasi

Mazmanian dan Sabatier dalam (Wahab, 2008:65) mengemukakan konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut ini:

“Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dijalankan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa”.

Implementasi kebijakan publik menurut Nugroho (2003:158) yaitu terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya yaitu langsung mengimplementasikan ke dalam bentuk program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan dimana yang pertama langsung mengimplementasikan dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Proses Implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila terdapat tujuan dan sasaran yang terperinci, program aksi telah dirancang dan sejumlah dana yang telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut. Pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal, yaitu :

- a. Dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan menunjuk pada aksi kebijakan.

- b. Apakah tujuan kebijakan itu tercapai, dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, dan mengetahui tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Sedangkan Isi kebijakan menurut Grindle harus mencakup beberapa hal, diantaranya :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan, disini menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan, bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relative lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan, pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan,

maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

- e. Siapa pelaksana program, dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci.
- f. Sumber daya yang dikerahkan, apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

1.5.2 Permukiman Kumuh

1. Pengertian Permukiman Kumuh

Pengertian permukiman menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman bahwa permukiman kumuh memiliki pengertian sebagai perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian. Menurut Uar (2016: 2), 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. Permukiman kumuh juga didefinisikan sebagai kelompok individu yang berada di suatu daerah yang tidak bersifat permanen yang melindungi terhadap kondisi iklim ekstrim, lebih dari 3 orang dalam ruang yang sama, sulitnya akses akan air bersih dalam jumlah yang cukup dengan harga terjangkau, sulitnya akses akan sanitasi yang memadai dalam bentuk toilet pribadi

atau umum bersama dan ketidakamanan kepemilikan yang mencegah pengusuran paksa seperti yang dikemukakan oleh UN-HABITAT dalam (Pradika, 2014: 4).

Penentuan suatu kawasan kumuh atau tidak sangat bergantung pada preferensi yang digunakan. Menurut Direktorat Jenderal Perumahan dan Pemukiman dalam (Pradika, 2014: 4-5), rencana strategis peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh tahun 2002-2010, bahwa Badan Pusat Statistika (BPS) juga memiliki kriteria terhadap permukiman kumuh yaitu lingkungan hunian dan usaha yang ditandai dengan banyaknya rumah yang tidak layak huni, banyaknya saluran pembuangan limbah yang macet, penduduk/bangunan yang sangat padat, banyak penduduk buang air besar tidak di jamban, dan biasanya berada di area marginal. Berdasarkan definisi-definisi diatas bahwa permukiman kumuh merupakan kondisi yang menggambarkan rendahnya kualitas hidup masyarakat yang dapat dicirikan berdasarkan pengertian diatas. Karakteristik permukiman kumuh selain dapat diidentifikasi melalui definisinya juga dapat diidentifikasi dengan lokasi bermukimnya.

2. Karakteristik Permukiman Kumuh

Karakteristik permukiman kumuh menurut Silas (dalam Sepriyansyah, 2014: 7) adalah sebagai berikut :

- a. Keadaan rumah pada permukiman kumuh terpaksa dibawah standar, rata-rata 6 m²/orang. Sedangkan fasilitas kota secara langsung tidak terlayani karena tidak tersedia. Namun karena lokasinya dekat dengan permukiman yang ada, maka fasilitas lingkungan tersebut tak sulit mendapatkannya.

- b. Permukiman ini secara fisik memberikan manfaat pokok, yaitu dekat tempat mencari nafkah (*opportunity value*) dan harga rumah juga murah (asas keterjangkauan) baik membeli atau menyewa.
- c. Manfaat permukiman disamping pertimbangan lapangan kerja dan harga murah adalah kesempatan mendapatkannya atau aksesibilitas tinggi.

3. Ciri-ciri Permukiman Kumuh

Ciri-ciri permukiman kumuh, sebagaimana yang diungkapkan oleh Suparlan dalam (Sepriyansyah, 2014: 5-6) adalah :

- a. Fasilitas umum yang kondisinya kurang atau tidak memadai.
- b. Kondisi hunian rumah dan permukiman serta penggunaan ruang-ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin.
- c. Adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di pemukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemrawutan tata ruang dan ketidakberdayaan ekonomi penghuninya.
- d. Permukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komunitas yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu terwujud sebagai :
 - a) Sebuah komunitas tunggal, berada di tanah milik negara, dan karena itu dapat digolongkan sebagai hunian liar.
 - b) Satuan komunitas tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW.
 - c) Sebuah satuan komunitas tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai sebuah Kelurahan, dan bukan hunian liar.

Penghuni permukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen, warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkat kepadatan yang beranekaragam, begitu juga asal muasal.

4. Faktor Penyebab Permukiman Kumuh

Dalam perkembangannya pertumbuhan permukiman kumuh ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Menurut Constantinos A. Doxiadis (dalam Sepriyansyah, 2014: 9), disebutkan bahwa pertumbuhan permukiman kumuh dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu :

a. *Growth of density* (pertambahan penduduk)

Dengan adanya pertambahan jumlah penduduk yaitu dari kelahiran dan adanya pertambahan jumlah keluarga, maka akan membawa masalah baru. Secara manusiawi mereka ingin menempati rumah milik mereka sendiri. Dengan demikian semakin bertambahlah jumlah hunian yang ada di kawasan permukiman tersebut yang menyebabkan pertumbuhan perumahan permukiman.

b. *Urbanization* (Urbanisasi)

Dengan adanya daya tarik pusat kota maka akan menyebabkan arus migrasi desa ke kota maupun dari luar kota ke pusat kota. Kaum urbanisasi yang bekerja di pusat kota ataupun masyarakat yang membuka usaha di pusat kota, tentu saja memiliki untuk tinggal di permukiman di sekitar pusat kota. Hal ini juga akan menyebabkan pertumbuhan perumahan permukiman di kawasan pusat kota.

Menurut Haryono (dalam Wirastami, 2017: 19) faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam penanganan permukiman kumuh. Faktor yang

menjadi pendukung dalam penanganan permukiman kumuh didapatkan dari kekuatan organisasi dan peluang yang ada, yaitu sebagai berikut :

- a. Kuantitas dan Kualitas SDM memadai.
- b. Kerjasama pemerintah kota dengan swasta dalam pencegahan permukiman kumuh.
- c. Adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Sedangkan faktor yang menjadi penghambat dalam penanganan permukiman kumuh didapatkan dari kelemahan organisasi dan ancaman yang ada, yaitu sebagai berikut :

- a. Minimnya anggaran dalam pelaksanaan penanganan permukiman kumuh.
- b. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam penanganan dan pencegahan kawasan kumuh.
- c. Pola pikir masyarakat.

1.5.3 Pembangunan

1. Konsep Pembangunan

Menurut Siagian (2005: 15) menyatakan bahwa pembangunan merupakan usaha atau serangkaian usaha pertumbuhan atau perubahan yang dilaksanakan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah dari pembangunan dalam rangka pembinaan bangsa (nation-building). Menurut Henry (dalam Saddam, 2017: 36) menyatakan bahwa pembangunan diartikan sebagai suatu “proses”, proses menggambarkan adanya pengembangan, baik meliputi proses pertumbuhan ataupun perubahan dalam kehidupan bersama sosial dan budaya. Dari pendapat di atas menjelaskan bahwa, pembangunan merupakan suatu usaha perubahan kearah

kehidupan yang layak dan lebih baik yaitu mensejahterahkan kehidupan bangsa secara adil dan merata.

Pembangunan menurut Bryan White (dalam Saddam, 2017: 37) bahwa pembangunan merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan yang dimiliki manusia untuk mempengaruhi masa depannya. Selanjutnya, Bryan White menyatakan ada lima hal yang terlibat dalam hal pembangunan tersebut, yakni :

a. Capacity

Pembangunan berarti membangkitkan atau menumbuhkan kemampuan optimal yang ada pada manusia, baik individu maupun kelompok.

b. Equity

Pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan dan pemerataan nilai dan kesejahteraan.

c. Empowerment

Pembangunan memiliki arti memberikan kepercayaan kepada masyarakat dalam membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya. Kepercayaan tersebut, dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama, kebebasan memilih dan kekuasaan yang memutuskan.

d. Sustainability

Pembangunan memiliki arti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri.

e. Interdependence

Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan Negara yang lain dan menciptakan hubungan saling menguntungkan dan saling menghormati.

Teori pembangunan menurut Friedmann (dalam Johara, 2006: 9) adalah sebagai berikut :

a. Teori Modernisasi

Menurut teori ini, pembangunan adalah cara yang paling dikenal dan paling berkuasa. Unsur utama dalam teori tersebut ialah pertumbuhan yang dihubungkan dengan cita-cita untuk maju, yaitu dengan Bergeraknya peradaban ke arah yang diharapkan.

b. Teori ketergantungan sepihak (*dependency theory*)

Teori ketergantungan sepihak adalah teori yang merupakan reaksi terhadap teori modernisasi di Amerika Latin. Teori tersebut ialah kebijaksanaan dalam hubungan internasional, dalam perdagangan, dan pembangunan, serta pengembangan dari sistem Pusat-Pinggiran.

c. Teori saling ketergantungan (*interdependency theory*)

Teori ini mengusahakan adanya penyatuan antara pendekatan ketergantungan sepihak dengan ketergantungan ekonomi dunia dan hubungan internasional. Teori ini muncul disebabkan karena timbulnya kesadaran untuk saling berhubungan akibat adanya pembahasan “Tata Ekonomi Baru Dunia”.

2. Tahap Perencanaan Pembangunan

Proses perencanaan pembangunan dimulai dari persiapan melalui pengumpulan data sampai dengan implementasi rencana pembangunan. Tahapan-tahapan perencanaan pembangunan mulai dari proses sampai diperolehnya suatu rencana pembangunan yang sesuai dan pantas serta berkualitas memerlukan enam tahapan di dalam perencanaan daerah menurut Blakely (dalam Sugiarto, 2016:34) antara lain: a) Mengumpulkan dan analisa data; b) Penyelesaian strategi Pembangunan Daerah; c) Menyeleksi proyek-proyek pembangunan daerah; d) Pengumpulan

Action Plan; e) Mengidentifikasi Rincian Proyek; f) Persiapan rencana pembangunan keseluruhan dan implementasi.

3. Pendekatan dalam Perencanaan Pembangunan

Pada maasa orde baru pendekatan dalam perencanaan pembangunan masih menggunakan dua pendekatan yakni: (1) *Top down planning model* (perencanaan dari atas); (2) *buttom up planning model* (perencanaan dari bawah). Dalam model perencanaan di atas, rencana bersifat sentralistik, tidak melibatkan kelompok bawah, kurang peka terhadap potensi dan variasi lokal, dan bersifat uniform (seragam) untuk seluruh wilayah majemuk. Setelah tahun 1999 terjadinya sistem pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralisasi dengan otonomi daerah, munculnya perubahan dalam sistem perencanaan pembangunan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Hal tersebut telah tertuang dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang dinyatakan bahwa pada hakekatnya perencanaan itu merupakan sebuah sistem yang dikenal dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dikenal 4(empat) pendekatan didalam perencanaan pembangunan yaitu :

- a. Politik artinya berkaitan dengan bagaimana menjabarkan visi misi kepala daerah kedalam rencana pembangunan jangka menengah.
- b. Teknokratik artinya perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

- c. Partisipatif artinya perencanaan tersebut dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki (*sense of belonging*).
- d. Atas Bawah (*Top Down*) dan Bawah ke atas (*Bottom Up*) artinya perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas bawah dan bawah atas diselaraskan melalui musren yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, propinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa. Contoh *Bottom up planning* : penyusunan rencana pembangunan wilayah kecamatan dilakukan oleh masing-masing pemerintah kecamatan.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terdahulu, maka substansi dan esensi dari sistem perencanaan pembangunan di tingkat nasional dan daerah menjadi semakin perlu untuk dimantapkan dan disempurnakan, guna lebih menjamin penyelenggaraan pembangunan di Pusat dan Daerah yang lebih berhasilguna dan berdayaguna.

4. Pembangunan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman meliputi penyediaan perumahan, serta air minum dan sanitasi yang layak dan terjangkau dan diprioritaskan dalam rangka meningkatkan standar hidup penduduk 40 persen terbawah. Adapun pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang tertuang dalam RPJM 2015-2019 yaitu sebagai berikut :

- a. Pembangunan Perumahan

Sasaran dari Pembangunan Perumahan yaitu :

- a) Terfasilitasinya penyediaan hunian layak dan terjangkau untuk 2,2 juta rumah tangga dari anggaran Pemerintah dalam menurunkan akumulasi kekurangan tempat tinggal khususnya masyarakat berpenghasilan rendah menjadi lima juta rumah tangga di tahun 2019.
- b) Mendorong keswadayaan masyarakat dan dunia usaha dalam penyediaan tempat tinggal yang layak untuk 2,2 juta rumah tangga untuk mendukung penurunan angka kekurangan rumah.
- c) Peningkatan kualitas rumah tidak layak huni untuk 1,5 juta rumah tangga, termasuk dalam rangka penanganan kawasan permukiman kumuh.

Arah kebijakan dan strategi dari pembangunan perumahan yaitu :

- a) Peningkatan peran fasilitasi pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyediakan hunian baru (sewa/milik) dan peningkatan kualitas hunian.
- b) Peningkatan tata kelola dan keterpaduan antara para pemangku kepentingan pembangunan perumahan melalui: i) penguatan kapasitas pemerintah dan pemerintah daerah dalam memberdayakan pasar perumahan dengan mengembangkan regulasi yang efektif dan tidak mendistorsi pasar.
- c) Peningkatan peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terkait dengan penyediaan perumahan.
- d) Peningkatan efektifitas dan efisiensi manajemen lahan dan hunian di perkotaan melalui fasilitasi penyediaan rumah susun milik, fasilitas

penyediaan dan revitalisasi rumah susun sewa, serta pengembangan instrumen pengelolaan lahan

- e) Pengembangan sistem karir perumahan (*housing career system*) sebagai dasar penyelesaian *backlog* kependudukan.
- f) Penyediaan layanan air minum dan sanitasi layak yang terintegrasi dengan penyediaan dan pengembangan perumahan.

b. Pembangunan Kawasan Permukiman

Sasaran dari Pembangunan kawasan permukiman yaitu :

- a) Tercapainya 100 persen pelayanan air minum bagi seluruh penduduk Indonesia yang dilakukan melalui tiga pendekatan yaitu optimalisasi dan pembangunan baru (*supply side*), peningkatan efisiensi layanan air minum (*demand side*), dan penciptaan lingkungan yang kondusif (*enabling environment*).
- b) Peningkatan efisiensi layanan air minum dilakukan melalui penerapan prinsip jaga air, hemat air dan simpan air secara nasional.
- c) Tercapainya pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 persen melalui penanganan kawasan permukiman kumuh seluas 38.431 hektar dan peningkatan keswadayaan masyarakat di 7.683 kelurahan.
- d) Meningkatnya akses penduduk terhadap sanitasi layak (air limbah domestik, sampah dan drainase lingkungan) menjadi 100 persen pada tingkat kebutuhan dasar yaitu (i) untuk sarana prasarana pengelolaan air limbah domestik dengan pembangunan dan peningkatan infrastruktur air limbah sistem terpusat skala kota, kawasan, dan komunal di 438 kota/kabupaten.

- e) Meningkatnya keamanan dan keselamatan bangunan gedung termasuk keserasiannya terhadap lingkungan melalui (i) pembinaan dan pengawasan khususnya bangunan milik Pemerintah di seluruh kabupaten/kota; (ii) penyusunan Norma, Standar, Pedoman dan Kriteria (NSPK) untuk seluruh bangunan gedung dan penerapan penyelenggaraan bangunan hijau di seluruh kabupaten/kota.

1.5.4 Tata Ruang

1. Pengertian Tata Ruang

Berdasarkan pengertian tata ruang, yang dimaksud struktur ruang merupakan susunan pusat-pusat yang berisi pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat secara bertingkat yang memiliki hubungan fungsional. Sedangkan pola ruang merupakan pusat penyebaran kegunaan suatu ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang sebagai fungsi lindung dan ruang yang diperuntukan untuk budidaya (Sugandy, 1999: 72).

Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 bahwa ruang itu adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara. Termasuk ruang dalam bumi yang menjadi satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya. Pengertian tata ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 adalah wujud ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem sarana dan prasarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi yang secara hirarki memiliki hubungan fungsional. Sedangkan penataan ruang adalah suatu

sistem proses penataan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Menurut Wahid (2014: 34) Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang disusun secara nasional, regional, dan lokal. Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut perlu dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK).

Dalam hukum tata ruang sebagian besar substansinya mengatur kebijakan penataan ruang mulai dari perencanaan ruang, pemanfaatan ruang, sampai pada pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang adalah suatu sistem perencanaan, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, penataan ruang merupakan kebijakan dinamis yang mengakomodasikan aspek kehidupan pada suatu kawasan, dimana setiap keputusan merupakan hasil kesepakatan berbagai pihak sebagai bentuk sinergi antar kepentingan.

2. Asas Penataan Ruang

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Penjelasan Pasal 2 menjelaskan bahwa Penataan ruang wilayah Indonesia, baik untuk kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat, pada dasarnya diletakkan di atas beberapa asas, yaitu :

- a. Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain adalah pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.

- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan.
- c. Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
- e. Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
- f. Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- g. Pelindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
- h. Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

- i. Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik proses, pembiayaan maupun hasilnya.

Asas penataan ruang harus ditaati dan dilaksanakan agar kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat dapat terwujud. Asas penataan dilaksanakan semua maka asas penataan ruang sangat mendukung tujuan penataan ruang sehingga cita-cita mewujudkan kesejahteraan masyarakat menjadi tercapai.

3. Tujuan Penataan Ruang

Wewenang pemerintah daerah kabupaten sesuai Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 11 ayat 2, mengamanatkan pemerintah daerah kabupaten berwenang dalam melaksanakan penataan ruang wilayah kabupaten yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah kabupaten, pemanfaatan ruang wilayah kabupaten dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten. Prosedur penyusunan rencana tata ruang untuk rencana tata ruang wilayah kabupaten meliputi :

- a. Proses penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten.
- b. Pelibatan peran masyarakat di tingkat kabupaten dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten.
- c. Pembahasan rancangan rencana tata ruang wilayah kabupaten oleh pemangku kepentingan di tingkat kabupaten.

Pengaturan penataan ruang oleh Kabupaten/Kota menurut Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Pasal 4 ayat 3 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, meliputi penyusunan dan penetapan :

- a. Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota, rencana detail tata ruang kabupaten/kota termasuk peraturan zonasi yang ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.
- b. Ketentuan tentang perizinan, bentuk dan besaran insentif dan disinsentif, serta sanksi administratif, yang ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.

Penyelenggaraan penataan ruang dimulai dengan penyusunan rencana tata ruang kemudian ditetapkan dengan peraturan. Peraturan yang telah ditetapkan pasti akan memuat sanksi apabila tidak dipenuhinya ketentuan dalam peraturan tersebut. Sanksi diterapkan jika ada yang tidak memenuhi atau melanggar aturan.

4. Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang merupakan upaya mewujudkan suatu struktur ruang dan pola ruang dengan melalui rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta anggaran dan pemanfaatan semaksimal mungkin terhadap suatu ruang. Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap melalui persiapan program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang. Dilakukan oleh pemerintah dan bersama masyarakat, baik secara sendiri maupun bersama sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Menurut Budiharjo (2013: 86) pemanfaatan ruang berlandaskan fungsi suatu ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dan dilaksanakan dengan mengembangkan tata guna setiap aspek ruang. Pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan standar pelayanan dengan bidang penataan ruang, standar kualitas lingkungan dan daya dukung serta daya tampung lingkungan hidup ruang tersebut.

Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang dan upaya pemanfaatan ruang sesuai dengan pengaturannya rencana tata ruang yang ditetapkan. Pengendalian ruang melalui proses pengawasan dan penertiban pemanfaatan ruang. Pengawasan yang dimaksud adalah upaya menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Sedangkan penertiban dalam ketentuan rencana tata ruang, merupakan upaya mengambil keputusan tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan Pemerintah terwujud sesuai dengan tujuan pemanfaatan ruang (Mirsa, 2012: 42).

Dalam melakukan pengendalian pemanfaatan ruang, Pemerintah Kota/Kabupaten mengeluarkan pengaturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Pengaturan zonasi merupakan persyaratan awal dalam pemanfaatan ruang. Pengendalian disusun untuk setiap wilayah, yang diperuntukan setiap pembagian zonanya masing-masing. Pengendalian pemanfaatan ruang juga dilakukan melalui perizinan disetiap kegiatan yang sifatnya preventif melalui izin pemanfaatan ruang termasuk Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Izin yang diperoleh sesuai prosedur yang benar dan tepat, namun apabila tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah maka izin tersebut dapat ditarik kembali oleh Pemerintah Kota/Kabupaten tersebut.

1.6 Definisi Konseptual

1.6.1 Implementasi Program

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, pelaksanaan biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap.

1.6.2 Pembangunan

Pembangunan diartikan sebagai suatu proses menggambarkan adanya pengembangan, baik meliputi proses pertumbuhan ataupun perubahan dalam kehidupan bersama sosial dan budaya.

1.6.3 Tata Ruang

Tata ruang adalah wujud ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem sarana dan prasarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi yang secara hirarki memiliki hubungan fungsional.

1.6.4 Permukiman Kumuh

Permukiman kumuh merupakan daerah yang memiliki rendahnya kualitas hidup masyarakat ditandai dengan banyaknya rumah yang tidak layak huni, banyaknya saluran pembuangan yang macet, penduduk/bangunan yang sangat padat.

1.7 Definisi Operasional

Agar dapat melihat bagaimana Pelaksanaan Program Penanganan Permukiman Kumuh di Kota Yogyakarta Tahun 2016-2018 dapat diukur dari :

Tabel 1.3 Indikator Pelaksanaan

No	Variabel	Indikator
1	Komunikasi	a. Kejelasan dan kesiapan b. Tingkat pemahaman pelaksana

2	Sumberdaya	a. Anggaran b. Sumber Daya Manusia c. Fasilitas
3	Disposisi	a. Tindakan Partisipasi Pemerintah b. Sikap Pelaksana
4	Struktur Birokrasi	a. Standar Operational Procedures (SOP)

Sedangkan faktor yang menjadi pendukung dalam penanganan permukiman kumuh yaitu sebagai berikut :

1. Kuantitas dan Kualitas SDM memadai.
2. Kerjasama pemerintah kota dengan pihak lain dalam pencegahan permukiman kumuh.
3. Kejelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Sedangkan faktor yang menjadi penghambat dalam penanganan permukiman kumuh yaitu sebagai berikut :

1. Minimnya anggaran dalam pelaksanaan penanganan permukiman kumuh.
2. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam penanganan dan pencegahan kawasan kumuh.
3. Pola pikir masyarakat.

1.8 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara kerja untuk mengumpulkan data dan kemudian mengolah data sehingga menghasilkan data yang dapat memecahkan permasalahan penelitian. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Surakhmad dalam (Margareta, 2013: 45),

menyatakan bahwa metode penelitian merupakan cara utama yang dipergunakan untuk mencapai suatu tujuan, misalnya untuk menguji serangkaian hipotesa, dengan mempergunakan teknik serta alat-alat tertentu. Cara utama ini dipergunakan setelah penyelidik memperhitungkan kewajarannya ditinjau dari tujuan penyelidikan dan situasi penyelidikan. Adapun metode penelitian dalam proposal penelitian ini antara lain :

1.8.1 Jenis Penelitian

Menurut Moleong (2016) metode penelitian merupakan suatu cara bagaimana suatu penelitian dilaksanakan secara terencana, sistematis atau jalan untuk memperoleh jawaban pemecahan masalah terhadap segala permasalahan dan cara yang digunakan untuk oleh peneliti dalam mengumpulkan data penelitiannya, dapat berupa wawancara, ataupun dokumentasi.

Menurut Yusuf (2014) penelitian kualitatif dapat dikatakan memiliki tujuan untuk menjawab sebuah fenomena yang terjadi ataupun pertanyaan yang muncul dengan menggunakan sebuah prosedur ilmiah melalui cara yang sistematis dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Sehingga peneliti mengambil penelitian kualitatif yang pada hakekatnya penelitian kualitatif merupakan penelitian riset yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu permasalahan. Dalam metode penelitian kualitatif peneliti juga menggunakan metode pendekatan, serta menganalisa suatu permasalahan Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Program Penanganan Permukiman Kumuh Di Kota Yogyakarta Tahun 2016-2018 dengan cara mewawancarai narasumber yang terlibat langsung dalam proses berjalannya program tersebut. Dengan menggunakan metode kualitatif, sehingga data yang didapat akan lebih akurat, mendalam, dan bermakna sehingga tujuan yang ingin dicapai penulis dapat tercapai.

1.8.2 Lokasi Penelitian

Untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini maka lokasi yang diambil dalam penelitian ini ialah di kantor Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta yang beralamatkan Jl. Kenari No. 56, Muja Muju, Umbulharjo, Kota Yogyakarta. Alasan pemilihan lokasi penelitian tersebut karena perumahan kumuh dan permukiman kumuh ditangani oleh dinas terkait.

1.8.3 Unit Analisis Data

Unit analisa data adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai subjek penelitian. Dalam pengertian yang lain, Unit analisis diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan fokus/komponen yang diteliti. Unit analisis ini dilakukan oleh peneliti agar validitas dan reabilitas penelitian dapat terjaga. Dalam penelitian ini unit analisa datanya adalah Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta.

1.8.4 Jenis Data

1. Data Primer

Arikunto (2006) menyebutkan bahwa data primer adalah data dalam bentuk verbal atau kata-kata yang diucapkan secara lisan, gerak-gerik atau perilaku yang dilakukan oleh subjek yang dapat dipercaya, yakni subjek penelitian atau informan yang berkenaan dengan variabel yang diteliti atau data yang diperoleh dari responden secara langsung. Untuk mendapatkan data primer, bisa dilakukan dengan wawancara kepada pihak yang terlibat dalam penelitian, yaitu Bapak Sigit Setiawan, ST., M.Eng selaku Kepala Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta.

2. Data Sekunder

Menurut Sugiono (2014) data sekunder adalah data yang diperoleh oleh peneliti sebagai sumber informasi secara tidak langsung pada objek yang diteliti. Dengan cara mendapat sumber dari dokumen/kepuustakaan seperti buku, laporan, arsip, dokumen, dan lain-lain yang memiliki kaitannya dengan penelitian yang akan dilakukan.

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Pada tahap penelitian ini agar diperoleh data yang valid dan bisa di pertanggungjawabkan, adapun teknik pengumpulan yang digunakan yaitu :

1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, dan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancara (responden) memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut (Sugiono, 2014:72). Maka dapat disimpulkan bahwa wawancara merupakan sebuah dialog berupa tanya jawab antara dua orang atau lebih dengan tujuan mendapatkan data yang aktual. Pertanyaan yang akan dilakukan kepada orang yang menjadi unit analisis penelitian yang dianggap memiliki data mengenai unit analisis penelitian. Wawancara yang dilakukan di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta dengan Bapak Sigit Setiawan, ST., M.Eng selaku Kepala Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

2. Dokumentasi

Metode ini merupakan suatu cara untuk mengumpulkan data ataupun catatan-catatan penting yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan sehingga data yang diperoleh menjadi sah, lengkap dan bukan

berdasarkan perkiraan saja melainkan dari mengambil data yang sudah ada dan tersedia dalam catatan dokumen. Dokumentasi ini diambil untuk memperoleh data-data, foto, surat kabar, serta catatan lapangan seperti Perda Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh, dan data jumlah kawasan kumuh di Kota Yogyakarta.

1.8.6 Teknik Analisis Data

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif, dengan lebih banyak bersifat uraian dari hasil studi dokumentasi, observasi, dan wawancara. Data yang telah diperoleh akan dianalisis secara kualitatif serta diuraikan dalam bentuk deskriptif. Menurut Patton dalam (Bahaddur, 2012: 49), analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan uraian dasar. Definisi tersebut memberikan gambaran tentang betapa pentingnya kedudukan analisis data dilihat dari segi tujuan penelitian. Prinsip pokok penelitian kualitatif adalah menemukan teori dari data.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan langkah-langkah seperti yang dikemukakan oleh Bungin dalam (Bahaddur, 2012: 50), yaitu sebagai berikut :

1. Reduksi Data

Sutopo (2002) berpendapat bahwa reduksi data adalah bagian dari proses analisis, yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak penting dan mengatur data sedemikian rupa sehingga simpulan penelitian dapat dilakukan.

2. Penyajian Data

Penyajian data yaitu suatu rangkaian organisasi informasi yang memungkinkan untuk membuat kesimpulan riset dapat dilakukan. Penyajian data dapat berupa, gambar, matriks atau skema, tabel. Semuanya disusun secara teratur untuk mempermudah pemahaman informasi.

3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan diperoleh bukan hanya sampai pada akhir pengumpulan data, melainkan suatu verifikasi yang berupa penanggulangan dengan melihat kembali field note (data mentah) agar kesimpulan yang diambil lebih kuat dan bisa dipertanggung jawabkan.

Komponen utama tersebut merupakan suatu rangkaian dalam proses analisis data yang satu dengan yang satu dengan yang lain sehingga tidak dapat dipisahkan, dimana komponen yang satu merupakan langkah menuju komponen yang lainnya, sehingga dapat dikatakan bahwa penelitian kualitatif tidak bisa mengambil salah satu komponen saja. Penarikan kesimpulan merupakan hasil dari suatu proses penelitian yang tidak dapat terpisahkan dari proses sebelumnya, karena merupakan satu kesatuan.