

# **PENANGANAN PERMUKIMAN KUMUH**

**NUR RATIKA SYAMSIAR  
BATARA SURYA  
SYAHRIAR TATO**

**PENANGANAN  
PERMUKIMAN KUMUH**

Copyright@penulis 2021

Penulis

**Nur Ratika Syamsiar**

**Batara Surya**

**Syahriar Tato**

Editor:

**Aslan Jumain**

**Sobirin**

Tata Letak

**Mutmainnah**

iv+99 halaman

15,5 x 23 cm

Di Cetak Oleh: CV. Berkah Utami

**ISBN : 978-623-226-210-2**

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang  
Dilarang memperbanyak seluruh atau sebagian isi buku ini  
tanpa izin tertulis penerbit



Penerbit: Pusaka AlMaida

Jl. Tun Abdul Razak I Blok G.5 No. 18

Gowa - Sulawesi Selatan - Indonesia

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillahrabbi'l'aalamin, segala puja dan puji syukur penulis panjatkan kepada Allah Yang Maha Penyayang. Tanpa karunia-Nya, mustahillah naskah buku ini terselesaikan tepat waktu mengingat tugas dan kewajiban lain yang bersamaan hadir. Penulis benar-benar merasa tertantang untuk mewujudkan naskah buku ini sebagai bagian untuk mempertahankan slogan pribadi banyak memberi banyak menerima.

Meskipun telah berusaha untuk menghindarkan kesalahan, penulis menyadari juga bahwa buku ini masih mempunyai kelemahan sebagai kekurangannya. Karena itu, penulis berharap agar pembaca berkenan menyampaikan kritikan. Dengan segala pengharapan dan keterbukaan, penulis menyampaikan rasa terima kasih dengan setulus-tulusnya. Kritik merupakan perhatian agar dapat menuju kesempurnaan. Akhir kata, penulis berharap agar buku ini dapat membawa manfaat kepada pembaca. Secara khusus, penulis berharap semoga buku ini dapat menginspirasi generasi bangsa ini agar menjadi generasi yang tanggap dan tangguh. Jadilah generasi yang bermartabat, kreatif, dan mandiri.

Makassar, April 2020

Penulis

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	iv
<b>BAB I    PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Munculnya Permukiman Kumuh di Perkotaan .....	1
1.2 Permukiman Kumuh di Indonesia .....	4
<b>BAB II    KONSEP TENTANG PERMUKIMAN KUMUH .</b>	<b>11</b>
2.1 Evaluasi Kebijakan dan Program .....	11
2.2 Konsep Partisipasi Masyarakat .....	22
2.3 Kebijakan Penatagunaan Lahan Permukiman dalam Rencana Tata Ruang .....	24
2.4 Konsep dan Strategi Penanganan Permukiman Kumuh dan <i>Good Urban Governance</i> .....	29
<b>BAB III    STUDI PENANGANAN PERMUKIMAN KUMUH</b>	<b>53</b>
3.1 Karakteristik Kelurahan Banggae Kaitannya dengan Permukiman Kumuh .....	53
3.2 Studi Permukiman Kumuh Kelurahan Banggae Kecamatan Banggae Kabupaten Majene .....	54
<b>BAB IV    PELAKSANAAN PROGRAM KOTAKU .....</b>	<b>71</b>
4.1 Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) .....	71
4.2 Kondisi Permukiman Kumuh Pasca Pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) .....	79
4.3 Skenario Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh .....	83
4.4 Perubahan Luasan Kawasan Kumuh .....	89
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>91</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Munculnya Permukiman Kumuh di Perkotaan

Konsepsinya, dimana dan kapan pun suatu kebijakan dan program diimplementasikan atau dilaksanakan maka selalu ada tuntutan evaluasi menyertainya. Sebaik, sehebat serta seunggul apapun suatu kebijakan dan program, tidak akan menjadi sempurna tanpa evaluasi. Oleh karena itu antara kebijakan, program dan evaluasi sesungguhnya saling integral dan ketergantungan secara timbal balik. Evaluasi sebagai salah satu unsur dan fungsi manajemen memainkan peran kunci dalam menentukan kesinambungan (*continuity*) dan keberlanjutan (*sustainability*) suatu kebijakan dan program, bahkan evaluasi memainkan atau sangat berperan di dalam menentukan hasil dan dampak (*output-outcome*), kualitas, manfaat, dan efektivitas dari implementasi atau pelaksanaan suatu kebijakan ataupun program khususnya dalam perencanaan wilayah dan kota.

Pembicaraan tentang evaluasi secara konsepsional atau teoritis maupun praktikal telah dikemukakan kalangan ahli bahwa evaluasi merupakan: proses penggambaran, pencarian, dan pemberian informasi yang sangat bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan (Stufflebeam, 1971 dalam Fernandes (1984:2) dalam Muchsin dan Putra (2002:5), proses menilai sesuatu berdasarkan kriteria atau tujuan yang telah ditetapkan, yang selanjutnya dengan pengambilan keputusan atas objek yang dievaluasi (Djaali dan Mulyono, 2004 dalam Yusuf, 2005:1), proses memahami, memberi arti, mendapatkan dan mengkomunikasikan suatu informasi bagi keperluan pengambil keputusan” (Sukardi, 2009 dalam Widoyoko, 2010:10); sebagai kegiatan untuk mengumpulkan informasi mengenai bekerjanya

sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan” (Arikunto dan Abdul Jabar, 2010).

Kaitannya dengan program, Langbein dan Felbinger (2006 dalam Tayibnaxis, 2008:3) mengemukakan bahwa “evaluasi program merupakan penerapan model, teknik dan pengetahuan tentang evaluasi, untuk menilai dan memperbaiki perencanaan, pelaksanaan dan efektivitas program secara sistematis”. Menurut Rutman (1984 dalam Tayibnaxis, 2008:12) bahwa “evaluasi program adalah suatu kegiatan yang membutuhkan metode ilmiah untuk mengukur implementasi dan hasil program dengan tujuan untuk membuat keputusan”. Issac dan Michael (1984 dalam Tayibnaxis, 2008:6) menegaskan bahwa program harus diakhiri dengan evaluasi, guna memastikan apakah program tersebut berhasil menjalankan fungsi sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya. Ada tiga tahap rangkaian evaluasi program yaitu: 1) menyatakan pertanyaan serta menspesifikasikan informasi yang hendak diperoleh, 2) mencari data yang relevan dengan penelitian, dan 3) menyediakan informasi yang dibutuhkan pihak pengambil keputusan untuk melanjutkan, memperbaiki atau menghentikan program tersebut.

Model-model evaluasi program relatif beragam atau bervariasi yang dikemukakan oleh kalangan ahli, walaupun maksud dan tujuannya relatif sama yaitu melakukan kegiatan pengumpulan data atau informasi atas objek yang dievaluasi. Keberagaman model evaluasi program yang dikenal secara luas dalam praktek menurut (Tayibnaxis, 2000) antara lain: *Provus Evaluation Model* atau evaluasi kesenjangan program, *CSE-UCLA Evaluation Model*, *CIPP Evaluation Model*. Khusus mengenai Model evaluasi CIPP (Context, Input, Process, Product) ini dikembangkan oleh Stufflebeam dan Shinkfield (1985) sebagai sebuah pendekatan evaluasi yang berorientasi pada pengambil keputusan (*a decision oriented evaluation approach structured*) untuk memberikan bantuan kepada administrator atau leader pengambil

keputusan (Tayibnapis, 2008; Widoyoko, 2009). Model evaluasi CIPP ini terdiri dari beberapa aspek atau dimensi yakni: *Context evaluation*, *Input evaluation*, *Process evaluation*, dan *Product evaluation*, sehinggamenurut Widoyoko (2010) bahwa model evaluasi CIPP lebih komprehensif diantara model evaluasi lainnya, karena objek evaluasi tidak hanya pada hasil semata tetapi juga mencakup konteks, masukan, proses, dan hasil.

Langkah-langkah evaluasi program menurut Oemar Hamalik (2008:13) adalah: (1) Menyusun suatu rencana evaluasi dalam bentuk kisi-kisi apa yang akan dinilai berkaitan dengan tujuan program; (2) Menyusun instrumen evaluasi, misalnya skala, daftar rentang, pedoman observasi/kuesioner, pedoman wawancara, pedoman dokumentasi; (3) Melaksanakan pengamatan lapangan, yaitu mengumpulkan data dari responden atau sampel evaluasi; (4) Berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan, selanjutnya dapat ditentukan tingkat keberhasilan program, kelemahan-kelemahan atau kendala-kendala untuk diperbaiki; (5) Mengajukan sejumlah rekomendasi terhadap program yang telah dievaluasi tersebut; (6) Menyusun laporan evaluasi dan menyebarluaskan hasil evaluasi kepada pihak yang berkepentingan (Arifin, 2009:43).

Sehubungan dengan persoalan evaluasi dengan berbagai seluk beluknya tersebut, salah satu aspek yang bersifat urgen, vital dan strategis dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik khususnya di Indonesia adalah penanganan permukiman kumuh (*slum's settlement management*) terutama di daerah perkotaan. Konsepsi permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak laik huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat (Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011). Permukiman kumuh dikemukakan oleh kalangan ahli seperti E.E. Bergel (1970) bahwa permukiman kumuh sebagai daerah *slum* yang bukan saja dari segi fisik tetapi

juga dari segi sosial (Wirotomo, 1997:17). Permukiman kumuh merupakan suatu kawasan dengan bentuk hunian yang tidak terstruktur, tidak berpola (misalnya letak rumah dan jalannya tidak beraturan, tidak tersedianya fasilitas umum, prasarana dan sarana air bersih, dan MCK), bentuk fisiknya yang tidak layak misalnya secara reguler mengalami banjir tiap tahunnya (Santosa, 2007:3). Permukiman kumuh dipandang sebagai permukiman atau perumahan bagi orang-orang miskin perkotaan yang berpenduduk padat, terdapat dipinggir-pinggir jalan atau lorong-lorong yang kondisinya kotor dan merupakan bagian dari kota secara keseluruhan atau yang disebut juga sebagai wilayah pencomberan (Suparlan, 1997). Permukiman kumuh dianggap sebagai tempat dimana mayoritas anggota masyarakat kota berpenghasilan rendah dengan membentuk permukiman tempat tinggal dalam kondisi minim (Adisasmita R, 2005:147).

## **1.2 Permukiman Kumuh di Indonesia**

Masalah permukiman kumuh bukanlah persoalan baru melainkan sudah menjadi fenomena permasalahan klasik baik di tingkat global, regional maupun nasional dan lokal. Di tingkat global, menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bahwa walaupun proporsi penduduk yang tinggal di daerah kumuh perkotaan menurun dari 47 persen menjadi 37 persen di negara berkembang antara Tahun 1990 dan Tahun 2005, namun karena populasi meningkat maka jumlah penghuni kawasan kumuh meningkat. Satu miliar orang di seluruh dunia tinggal di daerah kumuh dan angka ini akan mencapai 2 miliar sampai Tahun 2030 (Conyers, 1991; Nisanth, 2015).

Khusus di Indonesia, menurut Kementerian Perumahan Rakyat bahwa permukiman kumuh makin meluas, dan terbukti pada Tahun 2009 sudah mencapai 57.800 hektar dari kondisi pada Tahun 2004 hanya 54.000 hektar (Novalius, 2017; Erawan, 2012). Menyadari kenyataan tersebut, mendorong Pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian



Pekerjaan Umum Perumahan Rakyat (DJCK Kemen PUPR) memberlakukan sebuah program strategis yang disebut Program Kota Tanpa Kumuh atau disebut juga Program KOTAKU. Program ini sebenarnya merupakan program lanjutan dari Program PNPM Mandiri Perkotaan. Program KOTAKU tersebut telah disosialisasikan di tingkat Nasional melalui Workshop Nasional yang melibatkan Kementerian PUPR sebagai leading sector kegiatan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kemen ATR), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), BPKP, BPK-RI, civitas akademika, penggiat penataan kota dan pemukiman. Selain itu juga melibatkan 20 Kementerian Lembaga, 271 Bupati/Walikota, Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum/Perkim dari masing-masing Kota ataupun Kabupaten, serta 40 kantor pertahanan Kabupaten/Kota (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Tahun 2015/2016).

Pemberlakuan Program KOTAKU tersebut bertitik tolak dari amanat kebijakan hukum yang melandasi yakni Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 khususnya Pasal 28H Ayat 1 yang mengatur bahwa: "Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Amanat konstitusi Negara ini mengisyaratkan bahwa tinggal di sebuah hunian dengan lingkungan yang layak merupakan hak dasar yang harus dijamin pemenuhannya oleh Pemerintah sebagai penyelenggara Negara. Oleh karena itu, penanganan permukiman kumuh menjadi tantangan yang rumit bagi Pemerintah Kota/Kabupaten, karena selain merupakan masalah, di sisi lain ternyata merupakan salah satu pilar penyangga perekonomian kota (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Tahun 2015/2016).

Berangkat dari cita-cita bangsa dan memperhatikan berbagai tantangan yang ada, Pemerintah menetapkan penanganan

perumahan dan permukiman kumuh sebagai target nasional yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019) yang menyebutkan bahwa salah satu sasaran pembangunan kawasan permukiman adalah tercapainya pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 (nol) hektar melalui penanganan kawasan permukiman kumuh seluas 38.431 ha. Untuk itu, seluruh program di Ditjen Cipta Karya (DJCK) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemen. PUPR) dalam kurun waktu 5 tahun ke depan akan difokuskan untuk mewujudkan permukiman yang layak huni hingga tercapai 0 ha kumuh tanpa menggusur. Oleh karena itu, DJCK menginisiasi pembangunan platform kolaborasi untuk mewujudkan permukiman layak huni melalui Program KOTAKU (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh, 2016).

Program KOTAKU diharapkan menjadi “*platform kolaborasi*” yang mendukung penanganan kawasan permukiman kumuh seluas 38.431 ha yang dilakukan secara bertahap di seluruh Indonesia melalui pengembangan kapasitas pemerintah daerah dan masyarakat, penguatan kelembagaan, perencanaan, perbaikan infrastruktur dan pelayanan dasar di tingkat kota maupun masyarakat, serta pendampingan teknis untuk mendukung tercapainya sasaran RPJMN 2015-2019 yaitu pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 persen (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh, 2016).

Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) dilaksanakan secara nasional di 269 kota/kabupaten (termasuk di Kabupaten Majene) pada 34 Provinsi (termasuk di Provinsi Sulawesi Barat) 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 (Pedoman Teknis Program Kota Tanpa Kumuh, DJCK Kemen. PUPR Tahun 2016).

Di Kabupaten Majene, seperti halnya daerah kabupaten/kota lainnya di Indonesia pada umumnya dan di Provinsi Sulawesi Barat khususnya, telah dan sedang menghadapi aneka permasalahan dan tantangan dalam berbagai aspek kehidupan dan bidang pembangunan di internal daerah dan masyarakatnya terutama di bidang lingkungan, tata ruang wilayah dan kota, sosial ekonomi dan sosial budaya, serta perumahan dan permukiman. Salah satu permasalahan khusus yang cukup menonjol dari bidang-bidang kehidupan dan pembangunan tersebut adalah masalah *slum's settlement* atau permukiman kumuh, yang masih berkembang luas sehingga menjadi alasan bagi penetapan lokasi program KOTAKU guna mengatasi permasalahan kekumuhan permukiman tersebut.

Program KOTAKU telah diimplementasikan di Kabupaten Majene sejak Tahun 2014/2015. Berdasarkan laporan hasil survei lapangan atau pendataan baseline 100-0-100 wilayah permukiman yang dilakukan oleh masyarakat melalui program KOTAKU Tahun 2015 (Profil Permukiman Kabupaten Majene, 2015), memberikan gambaran secara umum bahwa pada Tahun 2014/2015, ada 8 (delapan) kelurahan masuk dalam target atau sasaran Program KOTAKU, namun yang mendapat Surat Keputusan (SK) Bupati Majene hanya 5 (lima) kelurahan, sedangkan 3 (tiga) kelurahan lainnya belum dicantumkan dalam SK tersebut. Secara keseluruhan, luas permukiman pada 8 kelurahan tersebut adalah 293,4 ha, dan yang ditetapkan sebagai kawasan permukiman kumuh seluas 30,56 ha.

Penerima bantuan dana investasi (BDI) Program Kotaku 2017 dari Kementerian PUPR di Kabupaten Majene sebagian besar adalah kelurahan yang berada di pesisir pantai yaitu Kelurahan Pangali-ali, Rangas, Totoli dan Banggae, yang sebagian besar dihuni oleh nelayan dan penduduk dengan penghasilan

menengah kebawah. Harapannya, bantuan tersebut dapat membantu dalam memberdayakan masyarakat kelurahan penerima BDI, sehingga diharapkan betul-betul bermanfaat bagi masyarakat.” (Profil Permukiman Kabupaten Majene, 2015).Namun kenyataannya, luas kawasan permukiman kumuh bukannya berkurang malahan semakin meningkat. Dengan program KOTAKU justeru terjadi peningkatan luas kawasan kumuh sebesar 19,55 ha s/d 22,74 ha selama dalam interval waktu 3-4 tahun terakhir. Hal ini memberikan gambaran awal bagi rencana penelitian ini bahwa bukan saja terjadi gap atau kesenjangan, malahan dapat dikatakan bahwa program KOTAKU tidak efektif atau gagal mencegah dan menangani permukiman kumuh.

Realitas tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan program KOTAKU masih dominan menyentuh pembangunan fisik lingkungan dalam penanganan permukiman kumuh, sedangkan aspek sosial ekonomi dan sosial budaya belum tertangani dengan baik dan maksimal. Penanganan permukiman kumuh di kelurahan tersebut belum sepenuhnya disesuaikan dengan kondisi persebaran permukiman kumuh, bahkan masih dominan berorientasi proyek yang berkejaran waktu menghabiskan anggaran tanpa memperdulikan tuntutan perubahan-perubahan yang signifikan secara terpadu antara aspek lingkungan, perumahan dan permukiman, tata ruang wilayah dan kota, sosial, ekonomi dan budaya.

Sehubungan dengan penanganan permukiman kumuh tersebut, kalangan ahli mengemukakan pilihan-pilihan strategi penanganan permukiman kumuh berdasarkan persebaran kawasan kumuh ataupun berdasarkan kebutuhan *problem solution* atau pemecahan masalah. Pilihan-pilihan strategi penanganan tersebut adalah: (1) penanganan terpadu yakni perbaikan dan pemugaran, peremajaan, relokasi (Emerson,2011); (2) Penataan (Supriyatno,2014); (3) Penerapan konsep pembangunan bertumpu pada masyarakat (Conyers,1991; Daljoeni,1997 dalam Sutiarti

(2006); Isbandi,2008; Hardian,2016); (4) *Redevelopment* (Priatmodjo, 2003 dalam Hasni. 2010); (5) Revitalisasi (fisik, lingkungan, sosial, ekonomi, budaya) (Nuissl & Heinrichs, 2013; Wirotomo, 1997:8); (6) Penerapan prinsip *Sustainable Urban Neighborhood* (SUN) (Sandy, 1984; Tarigan R, 2005; Bratakusumah dkk, 2009; Sadyohutomo, 2009); (7) Penerapan konsep Kampung Tematik (Majewski dan Zmyslony dalam Tamara dkk, 2018:3).Pengkajian terhadap masalah penanganan permukiman kumuh dalam Program KOTAKU Kelurahan Banggae Kabupaten Majene tersebut menggunakan *grand theory* yakni *Good Urban Governance* dari UN-Habitat (2000).



## BAB II

### KONSEP TENTANG PERMUKIMAN KUMUH

#### 2.1 Evaluasi Kebijakan dan Program

##### 2.1.1 Konsep Dasar Evaluasi

Evaluasi sebenarnya merupakan salah satu unsur dari manajemen terutama dalam konsep POACE (*Planning, Organize, Actualize, Controlling, Evaluation*) (Simanjuntak,2005). Jadi istilah evaluasi sesungguhnya berasal dari bahasa asing khususnya bahasa Inggris yakni "*evaluation*" (*noun*) yang artinya penilaian (kata benda), atau dalam kata kerja '*evaluate*' artinya menentukan nilai atau menilai. Evaluasi dalam kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) (Alwi, 2001; Poerdarminta, 1996; Tim Redaksi,2005) sinonim atau mempunyai padanan arti seperti meninjau ulang, menilai, mengukur, menakar, memperbandingkan.

Kalangan ahli memberikan definisi atau mengemukakan konsepnya tentang evaluasi yang dipandang sebagai bahan informasi dalam mengambil keputusan, seperti Stufflebeam (1971, dalam Fernandes 1984) dalam Muchsin dan Putra (2002) yang mengemukakan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian, dan pemberian informasi yang sangat bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan. Menurut Djaali dan Mulyono (2004 dalam Yusuf, 2005:1) bahwa evaluasi adalah proses menilai sesuatu berdasarkan kriteria atau tujuan yang telah ditetapkan, yang selanjutnya dengan pengambilan keputusan atas objek yang dievaluasi. Hal senada dikemukakan Sukardi (2009, dalam Widoyoko, 2010:10) bahwa evaluasi merupakan proses memahami, memberi arti, mendapatkan dan mengkomunikasikan suatu informasi bagi keperluan pengambil keputusan. Demikian

pula Suharsimi Arikunto dan Abdul Jabar (2010) mengkonseptualisasikan evaluasi sebagai kegiatan untuk mengumpulkan informasi mengenai bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan.

Konseptualisasi yang lebih luas tentang evaluasi dikemukakan oleh Alkin (2004 dalam Yusuf, 2005:127) bahwa evaluasi meliputi pokok-pokok dalam metode penelitian sosial untuk menyediakan informasi yang dapat dipercaya sehingga informasi tersebut dapat membantu dalam pembentukan kebijakan publik, rancangan program, dan penilaian efektivitas dan efisiensi kebijakan-kebijakan sosial dan program-program sosial.

Uraian pendapat beberapa ahli tersebut mengisyaratkan bahwa evaluasi adalah suatu proses identifikasi untuk mengukur atau menilai suatu program maupun kegiatan yang dilaksanakan dari pengumpulan informasi mengenai kinerja sesuatu (metode penelitian sosial, manusia, peralatan) dimana informasi tersebut digunakan untuk menentukan sejauhmana perencanaan dan tujuan yang telah dicapai dalam suatu program berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan yang dimaksudkan untuk membantu keputusan mengenai objek yang dievaluasi.

### 2.1.2 Konsep Dasar Program

#### a) Arti dan Makna Evaluasi Program

Program secara umum dipahami sebagai rencana yang terstruktur dan sistematis yang digariskan oleh kebijakan dan menggariskan kegiatan-kegiatan di dalamnya beserta tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Hal ini tercermin dari pendapat Fink (1995) bahwa "program adalah sebuah usaha yang sistematis untuk mencapai sebuah tujuan yang direncanakan sebelumnya" (Tayibnapi, 2000). Menurut Arikunto dan Abdul Jabar (2009:2) bahwa program dibagi menjadi dua yaitu secara umum maupun khusus. Program secara umum sebagai rencana atau rancangan



kegiatan yang dilakukan oleh seseorang di kemudian hari. Sedangkan program secara khusus berkaitan dengan evaluasi, yang artinya suatu kesatuan atau unit kegiatan yang merupakan implementasi atau realisasi suatu kebijakan, berlangsung dalam proses berkesinambungan dan terjadi dalam satu organisasi yang melibatkan sekelompok orang.

Kaitannya dengan evaluasi, Langbein dan Felbinger mengemukakan bahwa “evaluasi program merupakan penerapan model, teknik dan pengetahuan tentang evaluasi, untuk menilai dan memperbaiki perencanaan, pelaksanaan dan efektivitas program secara sistematis” (Tayibnaxis, 2008:3). Menurut Rutman (1984) bahwa “evaluasi program adalah suatu kegiatan yang membutuhkan metode ilmiah untuk mengukur implementasi dan hasil program dengan tujuan untuk membuat keputusan” (Tayibnaxis, 2000:10). Issac dan Michael (1984) menegaskan bahwa program harus diakhiri dengan evaluasi. Hal ini dikarenakan apakah program tersebut berhasil menjalankan fungsi sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya. Ada tiga tahap rangkaian evaluasi program yaitu: 1) menyatakan pertanyaan serta menspesifikasikan informasi yang hendak diperoleh, 2) mencari data yang relevan dengan penelitian, dan 3) menyediakan informasi yang dibutuhkan pihak pengambil keputusan untuk melanjutkan, memperbaiki atau menghentikan program tersebut (Tayibnaxis, 2000:6).

#### b) Tujuan Evaluasi Program

Evaluasi program menurut Mulyatiningsih (2011) mempunyai tujuan yaitu: (1) Menunjukkan sumbangan program terhadap pencapaian tujuan suatu organisasi. Hasil evaluasi ini penting untuk pengembangan program yang sama di tempat lain; (2) Mengambil keputusan mengenai keberlanjutan sebuah program, apakah program perlu diteruskan, diperbaiki atau dihentikan (Agus dan Ratih, 2012:114-115). Menurut Arikunto dan Abdul Jabar (2009:13) bahwa terdapat dua tujuan evaluasi yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum diarahkan pada

program secara keseluruhan, sedangkan tujuan khusus difokuskan pada tiap-tiap komponen.

Wang (2014) mengemukakan bahwa evaluasi dilihat dari tujuannya adalah ingin mengetahui sesuatu kondisi, maka evaluasi program dapat dikatakan merupakan salah satu bentuk penelitian evaluatif. Penelitian evaluatif pada dasarnya dimaksudkan untuk mengetahui akhir dari suatu kebijakan, dalam rangka menentukan rekomendasi atas kebijakan yang lalu, yang pada tujuan akhirnya adalah untuk menentukan kebijakan selanjutnya. Oleh karena itu, dalam suatu evaluasi program, pelaksana berpikir serta menentukan langkah bagaimana melaksanakan penelitian. Untuk mempermudah mengidentifikasi tujuan evaluasi program, perlu memperhatikan tiga unsur dalam kegiatan atau penggarapannya, yaitu: *what* (apa yang digarap), *who* (siapa yang menggarap), dan (*how*) bagaimana menggarapnya (Sugyono, 2014).

#### c) Model-model Evaluasi Program

Program, seperti halnya kebijakan, mempunyai model evaluasi yang juga relatif beragam/ bervariasi yang dikemukakan oleh kalangan ahli, walaupun maksud dan tujuannya relatif sama yaitu melakukan kegiatan pengumpulan data atau informasi atas objek yang dievaluasi (Widoyoko, 2010:13). Keberagaman model evaluasi program tersebut dapat diuraikan berikut:

##### 1. *Provus Evaluation Model* atau evaluasi kesenjangan program

Kesenjangan program adalah sebagai suatu keadaan antara yang diharapkan dalam rencana dengan yang dihasilkan dalam pelaksanaan program. Evaluasi kesenjangan dimaksudkan untuk mengetahui tingkat kesesuaian antara *standard* yang sudah ditentukan dalam program dengan penampilan aktual dari program tersebut (Widoyoko, 2010:14). Model *discrepancy Provus* terbagi menjadi lima aspek, yaitu: *program design*, *program installation*, *program process*, *program product* dan *cost*, yang diuraikan berikut.

*Design* (rancangan; *program design*), yaitu rancangan kegiatan atau program kerja. Oleh karena itu ada yang menyebutnya dengan *program definition* (penetapan program). Yang dievaluasi adalah ada tidaknya unsur input, proses, dan output.

- (1) *Installation* (*program installation*; penyediaan perangkat perlengkapan yang dibutuhkan program). Agar program bisa dilaksanakan, lembaga pembuat program itu tentu harus menyiapkan segala sesuatu yang diperlukan untuk mendukungnya. Jadi, yang dievaluasi adalah ketepatan berbagai sumber daya, perangkat dan perlengkapan yang tersedia untuk pelaksanaan program.
- (2) *Process* (*program process*), yaitu proses pelaksanaan program. Di dalamnya termasuk kepemimpinan dan penugasan-penugasan (*instruction*). Yang dievaluasi adalah keterkaitan (kegayutan) antara sesuatu yang akan diubah, dibangun, dikembangkan dan sebagainya.
- (3) *Product* (*program product*, hasil program), yang dievaluasi adalah efektivitas desain atau rancangan program; tegasnya apakah tujuan atau target program bisa tercapai.
- (4) *Cost* (biaya pengeluaran), yaitu implikasi (kemanfaatan) sosial politik ekonomi apa yang diharapkan bisa tergapai dari pelaksanaan program tersebut (Kirkpatrick, 1998).

## 2. CSE-UCLA *Evaluation Model*

CSE-UCLA terdiri dari dua singkatan, yaitu CSE dan UCLA. CSE merupakan singkatan dari *Center for the Study of Evaluation*, sedangkan UCLA merupakan singkatan dari *University of California in Los Angeles*. Ciri dari model CSE-UCLA adalah adanya lima tahapan evaluasi, yaitu: perencanaan, pengembangan, implementasi, hasil dan dampak. Fernandes (1984) mengemukakan bahwa model CSE-UCLA juga dapat dibagi ke dalam empat tahapan evaluasi, yaitu: 1) *Needs assessment*, 2) *Program planning*, 3) *Formative evaluation*, dan 4) *Sumative evaluation*. Pada dasarnya, pentahapan tersebut adalah merupakan tahapan yang ada pada *CSE-UCLA model*. Tahapan perencanaan dan

pengembangan program memerlukan tahapan evaluasi yang disebut *needs assessment*. Pada tahap implementasi, diperlukan evaluasi formatif, sedangkan untuk mengetahui hasil dan dampak program, diperlukan evaluasi sumatif (Tayibnapis, 2000).

### 3. CIPP *Evaluation Model*

Model evaluasi CIPP (*Context, Input, Process, Product*) dikembangkan oleh Stufflebeam dan Shinkfield (1985) sebagai sebuah pendekatan evaluasi yang berorientasi pada pengambil keputusan (*a decision oriented evaluation approach structured*) untuk memberikan bantuan kepada administrator atau *leader* pengambil keputusan (Kirkpatrick, 2009). Model evaluasi CIPP terdiri dari beberapa aspek atau dimensi yakni:

#### (1) *Context evaluation*

Evaluasi konteks mencakup analisis masalah yang berkaitan dengan lingkungan program atau kondisi obyektif yang akan dilaksanakan, serta berisi tentang analisis kekuatan dan kelemahan obyek tertentu (Widoyoko, 2010:15). Menurut Arikunto dan Abdul Jabar (2009:12) bahwa evaluasi konteks adalah upaya untuk menggambarkan dan merinci lingkungan kebutuhan yang tidak terpenuhi, populasi dan sampel yang dilayani, dan tujuan proyek.

#### (2) *Input evaluation*

Evaluasi masukan berguna untuk membantu mengatur keputusan, menentukan sumber-sumber yang ada, alternatif apa yang diambil, apa rencana dan strategi untuk mencapai tujuan, dan bagaimana prosedur kerja untuk mencapainya. Komponen evaluasi masukan meliputi: sumber daya manusia, sarana dan peralatan pendukung, dana atau anggaran, dan berbagai prosedur dan aturan yang diperlukan (Widoyoko, 2010:14-15).

#### (3) *Processevaluation*

Evaluasi proses digunakan untuk mendeteksi atau memprediksi rancangan prosedur atau rancangan

implementasi selama tahap implementasi, menyediakan informasi untuk keputusan program dan sebagai rekaman atau arsip prosedur yang telah terjadi. Evaluasi proses meliputi koleksi data penilaian yang telah ditentukan dan diterapkan dalam praktik pelaksanaan program. Pada dasarnya evaluasi proses untuk mengetahui sampai sejauh mana rencana telah diterapkan dan komponen apa yang perlu diperbaiki.

(4) *Product evaluation*

Evaluasi produk merupakan penilaian yang dilakukan guna untuk melihat ketercapaian/keberhasilan suatu program dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pada tahap evaluasi inilah seorang evaluator dapat menentukan atau memberikan rekomendasi kepada evaluasi apakah suatu program dapat dilanjutkan, dikembangkan/modifikasi, atau bahkan dihentikan (Partner C. 2009).

Ketiga model evaluasi program tersebut, menurut Widoyoko (2010:17) bahwa *CIPP Evaluation Model* lebih komprehensif diantara model evaluasi lainnya, karena objek evaluasi tidak hanya pada hasil semata tetapi juga mencakup konteks, masukan, proses, dan hasil. Selain kelebihan tersebut, di satu sisi model evaluasi ini juga memiliki keterbatasan, antara lain penerapan model ini dalam bidang program pembelajaran dikelas mempunyai tingkat keterlaksanaan yang kurang tinggi jika tidak ada modifikasi.

d) Langkah-Langkah Evaluasi Program

Setiap program yang hendak dievaluasi memerlukan langkah-langkah evaluatif. Dalam konteks ini, Oemar Hamalik (2008) mengemukakan beberapa langkah evaluasi program sebagai berikut:

1. Menyusun suatu rencana evaluasi dalam bentuk kisi-kisi apa yang akan dinilai berkaitan dengan tujuan program.

2. Menyusun instrumen evaluasi, misalnya skala, daftar rentang, pedoman observasi/kuesioner, pedoman wawancara, pedoman dokumentasi.
3. Melaksanakan pengamatan lapangan, yaitu mengumpulkan data dari responden atau sampel evaluasi.
4. Berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan, selanjutnya dapat ditentukan tingkat keberhasilan program, kelemahan-kelemahan atau kendala-kendala untuk diperbaiki.
5. Mengajukan sejumlah rekomendasi terhadap program yang telah dievaluasi tersebut.
6. Menyusun laporan evaluasi dan menyebarluaskan hasil evaluasi kepada pihak yang berkepentingan (Arifin, 2009:13).

e) Manfaat Evaluasi Program

Manfaat yang bisa didapatkan pada evaluasi program menurut Tayibnapis (2008) antara lain:

1. Evaluasi program berguna bagi pengambilan keputusan dan kebijakan lanjutan dari program yang dilaksanakan.
2. Menghentikan program, karena dipandang program tersebut tidak ada manfaatnya, atau tidak dapat terlaksana sebagaimana diharapkan.
3. Merevisi program, karena ada bagian-bagian yang kurang sesuai dengan harapan (terdapat kesalahan tapi hanya sedikit).
4. Melanjutkan program, karena pelaksanaan program menunjukkan bahwa segala sesuatu sudah berjalan sesuai dengan harapan dan memberikan hasil yang bermanfaat.
5. Menyebarluaskan program, karena program tersebut berhasil dengan baik maka sangat baik jika dilaksanakan lagi di tempat dan waktu yang lain (Widoyoko, 2009).

#### f) Sasaran Evaluasi Program

Peneliti perlu mengenali program dengan baik, untuk menentukan sasaran evaluasi program, utamanya pada komponen-komponennya, karena yang menjadi sasaran evaluasi bukan pada program secara keseluruhan tetapi pada komponen atau bagian program. Tujuan umum seharusnya diuraikan menjadi tujuan khusus, maka sasaran peneliti diarahkan pada komponen agar pengamatannya dapat lebih cermat dan data yang dikumpulkan lebih lengkap (Arikunto dan Abdul Jabar, 2009:12).

#### 2.1.3 Konsep Efektivitas Program

Terminologi tentang 'Efektivitas' (kata sifat) ataudalam bahasa Inggris disebut *Effectivity*, berasal dari akar kata 'efektif', atau dengan kata kerja 'mengefektifkan' (to be effective). Dalam kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI)(Tim Redaksi, 2005), kata efektif atau efektivitas diartikan 'tercapainya tujuan yang dikehendaki tanpa memperhitungkan besarnya pengorbanan untuk mencapai tujuan tersebut'. Hal ini berbeda dengan konsep 'efisiensi' yang lebih memperhitungkan faktor pengorbanan tersebut baik dari sisi tenaga, fasilitas, materi terlebih biaya.

Terlepas dari pengertian dasar tersebut, kalangan ahli seperti Dunn (2003: 498) mengemukakan bahwa efektivitas merupakan suatu kriteria untuk menseleksi berbagai alternatif untuk dijadikan rekomendasi didasari dari pertimbangan apakah alternatif yang direkomendasikan tersebut memberikan hasil (akibat) yang maksimal, atau nilai-nilai rakyat. Sedangkan menurut Gibson (1996:30) bahwa efektivitas adalah penilaian yang dibuat sehubungan dengan prestasi individu, kelompok, dan organisasi. Semakin dekat prestasi terhadap prestasi yang diharapkan (standar), maka semakin lebih efektif dalam menilai.

Siagian (2008:24) mengemukakan bahwa efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang

dijalankannya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya. Menurut Martoyo (2002:4) bahwa efektivitas sebagai suatu kondisi atau keadaan dimana dalam memilih tujuan yang hendak dicapai dan sarana atau peralatan yang digunakan, disertai dengan kemampuan yang dimiliki adalah tepat, sehingga tujuan yang diinginkan dapat dicapai dengan hasil yang memuaskan. Marthen dan Inayatullah (1980) menjelaskan bahwa untuk mencapai hasil yang sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai organisasi, maka output, effect dan impact merupakan hasil fisik proyek dan efek yang ditimbulkan tentunya berhubungan langsung dengan kepentingan masyarakat yang merupakan sasaran proyek, baik jangka pendek maupun jangka panjang (Nawawi, 1994:43).

Kaitannya dengan kebijakan atau program, Emerson (2011) mengemukakan bahwa efektivitas program adalah pengukuran tercapainya suatu sasaran yang telah ditetapkan pada program maupun kegiatan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, apabila tujuan yang telah ditetapkan atau ditentukan telah dicapai, maka dapat dikatakan sebuah program maupun kegiatan tersebut efektif. Begitupun sebaliknya, apabila tujuan yang telah ditetapkan atau ditentukan belum tercapai, maka dapat dikatakan sebuah program maupun kegiatan tersebut belum dapat disebut efektif.

Efektvitas memiliki 3 (tiga) tingkatan menurut David J. Lawless yakni: efektivitas individu, kelompok, dan efektivitas organisasi (Gibson dkk,1997:25). Menurut Gibson (1996) bahwa ada tujuh kriteria dalam pengukuran efektivitas organisasi yaitu:(1) Kejelasan tujuan yang hendak dicapai; (2) Kejelasan strategi pencapaian tujuan; (3) Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap; (4) Perencanaan yang matang; (5) Penyusunan program yang tepat; (6) Tersedianya sarana dan prasarana; (7) Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat



mendidik (Gibson, 2003:65). Persyaratan penting yang harus terpenuhi untuk tercapainya efektivitas dalam sebuah program menurut GC. Edwards III adalah: (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Sikap dari para pelaksana, (4) Struktur birokrasi. Dalam kaitan itu, Hogwood & Gunn (1986) mengemukakan bahwa untuk dapat mengimplementasikan sebuah kebijakan secara sempurna maka terdapat persyaratan, diantaranya:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana;
2. Tersedia waktu dan sumber daya;
3. Keterpaduan sumber daya yang diperlukan;
4. Implementasi didasarkan pada hubungan kausalitas yang handal;
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung;
6. Hubungan ketergantungan harus dapat diminimalkan;
7. Kesamaan persepsi dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas diperinci dan diurutkan secara sistematis;
9. Komunikasi dan koordinasi yang baik;
10. Pihak-pihak berwenang dapat menuntut kepatuhan pihak lain (Solichin, 1997:71).

Ada 2 (dua) kategori implementasi kebijakan, yaitu non implementation (tidak terimplementasikan) dan unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasi artinya suatu kebijakan tidak terlaksana sesuai yang direncanakan, mungkin karena implementor kurang atau tidak mau bekerjasama, tidak bekerja secara efisien, persoalan dan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaan, sehingga usaha maksimal yang diusahakan menghadapi hambatan-hambatan yang tidak dapat diatasi. Sedangkan, implementasi yang tidak berhasil disebabkan karena adanya pengaruh dari faktor dan kondisi eksternal (Hogwood & Gunn, 1986 dalam Solichin, 1997:61).

Richard M Steers (1985:8) mengemukakan empat faktor yang mempengaruhi efektivitas sebuah program, yaitu: karakteristik organisasi, pekerja, lingkungan, dan kebijakan dan praktek manajemen. Mazmanian dan Sebatier (1983) mengemukakan 6 (enam) pra kondisi yang mempengaruhi efektivitas, yakni:

1. Kemampuan undang-undang (legislasi) atau kebijaksanaan legal lainnya yang nyata dan konsisten untuk memecahkan konflik tujuan;
2. Kemampuan undang-undang mencakup teori identifikasi faktor-faktor prinsip dan ketertarikan hubungan yang mempengaruhi sasaran kebijaksanaan;
3. Kemampuan struktur undang-undang dalam proses implementasi untuk melakukan tujuan yang diinginkan;
4. Pimpinan unit pelaksana memiliki keahlian manajerial dan politik yang dapat melakukan tujuan undang-undang;
5. Aktivitas program didukung oleh organisasi kelompok pemilih dan pemimpin elit melalui proses implementasi yang menghendaki tidak memihak dan adanya dukungan;
6. Prioritas dari sasaran undang-undang tidak mengurangi jangka waktu penanganan konflik kebijakan publik atau perubahan dalam hubungan kondisi sosial ekonomi yang melemahkan penetapan suatu teori atau dukungan politik (Nugroho R, 2007:41-42).

## **2.2 Konsep Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi secara umum diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar ke dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Seseorang bisa berpartisipasi bila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok, melalui berbagai proses berbagi dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan dan tanggung jawab bersama (Ach. Wazir Ws. et al., 1999:29). Partisipasi merupakan kesadaran dari masyarakat untuk

dapat ikut melibatkan diri serta berinisiatif terhadap kegiatan pembangunan guna mencapai kehidupan yang lebih baik (Nugroho, 2008).

Menurut Mikkelsen (1999:64) bahwa partisipasi terdiri dari enam pengertian, yaitu:

1. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan.
2. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan.
3. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri.
4. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang artinya bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu.
5. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak sosial.
6. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Tujuan partisipasi menurut Schiller dan Antolv dalam Hetifah (2003:152-153) antara lain: (1) Menciptakan visi bersama, (2) Membangun rencana, (3) Mengumpulkan gagasan sebanyak mungkin (lisan dan tertulis), (4) Menentukan prioritas, (5) Menjaring aspirasi/masukan bertujuan, dan (6) Mengumpulkan informasi/analisis situasi bertujuan. *Department for International Development* (DFID) mengemukakan<sup>7</sup> (tujuh) prinsip partisipasi di dalam masyarakat maupun kelompok masyarakat, yaitu: (1) cakupan, (2) kesetaraan dan kemitraan (*equal partnership*), (3)

transparansi, (4) kesetaraan kewenangan (*sharing power/equal powership*), (5) kesetaraan tanggung jawab (*sharing responsibility*), (6) pemberdayaan (*empowerment*), (7) kerjasama (Ach. Wazir Ws. *et al.*, 1999:30-31).

Kaitannya dengan masyarakat, partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasi masalah dan potensi yang ada dimasyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi sebagai upaya untuk mengatasi suatu masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi (Isbandi, 2007:27). Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di dalam masyarakat lokal (Adisasmita R, 2006:34).

Cohen dan Uphoff membedakan partisipasi masyarakat menjadi empat jenis, yaitu: pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan; kedua, partisipasi dalam pelaksanaan; ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat; keempat, partisipasi dalam evaluasi (Dwiningrum, 2011). Bentuk-bentuk partisipasi terdiri atas tiga tahap, yaitu: (1) Partisipasi dalam tahap perencanaan (*idea planing stage*); (2) Partisipasi dalam tahap pelaksanaan (*implementation stage*); (3) Partisipasi dalam pemanfaatan (*utilitazionstage*) (Ericson dalam Slamet, 2004:37).

### **2.3 Kebijakan Penatagunaan Lahan Permukiman dalam Rencana Tata Ruang**

Rencana umum tata ruang kota adalah rencana peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan tanah agar dapat digunakan secara optimal dan dapat dirasakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah khususnya Pasal 1 mengatur bahwa: "pola pengelolaan tata guna tanah meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud

konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.”

Tujuan penatagunaan tanah atau lahan tersebut merujuk kepada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK) yang telah ditetapkan dalam Pasal 3 PP Penatagunaan Tanah, yaitu:

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata ruang wilayah.
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah.
- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah.
- d. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah diterapkan.

Penatagunaan tanah atau lahan merupakan ujung tombak dalam mengimplementasikan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Kota (RTRWK) seperti halnya pengadaan revitalisasi permukiman kumuh kota di setiap wilayah. Posisi penatagunaan tanah juga semakin diperjelas dalam Pasal 33 UUPR, dimana penataan ruang mengacu pada Rencana Tata Ruang (RTR) yang dilaksanakan dengan penatagunaan tanah, air, dan penatagunaan udara. Pada hakekatnya, tanah atau lahan sebagai unsur yang paling dominan dalam penataan ruang, telah dilandasi dengan Peraturan Pemerintah serta memiliki peran yang paling strategis dalam mewujudkan penataan ruang. (Ridwan dan Sodik, 2008).

Sandy (1984) mengemukakan bahwa penggunaan tanah perkotaan memerlukan adanya keseimbangan antara kehidupan

sosial dan kehidupan ekonomi masyarakat. Untuk mewujudkan hal ini diperlukan adanya suatu pengendalian dan pengawasan pengembangan tanah secara kontinyu dan konsisten agar tercipta suatu pengembangan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara terarah, efisien, dan efektif sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan penatagunaan tanah sudah seharusnya didasarkan pada kebijaksanaan umum pertanahan dan RTRW yang dilandasi oleh kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat. Perkataan lain, penggunaan/pemanfaatan tanah di wilayah perkotaan harus menyesuaikan dengan fungsi kawasan dalam RTRW.

*Land use planning* adalah usaha untuk menata letak proyek-proyek pembangunan, baik pada proyek pemerintah maupun swasta, sesuai dengan daftar prioritasnya. Dengan demikian dapat terjadi tertib penggunaan tanah dalam menciptakan pembangunan nasional. Tujuan dari *land use planning* adalah: (1) Mencegah penggunaan tanah yang salah tempat, menuju penggunaan tanah secara optimal; (2) Mencegah adanya salah urus, sehingga tanah akan menjadi rusak dan menuju ke penggunaan tanah yang memperhatikan akan kelestarian alam; (3) Mencegah adanya tuna kendali pada tanah, terutama pada wilayah perkotaan (Sandy, 1984; Tarigan, 2005).

Supriyanto (2014) mengemukakan bahwa perkotaan di Indonesia sedang mengalami percepatan pertumbuhan yang tinggi, yang membawa dampak pada peningkatan kebutuhan ruang perkotaan dan penyediaan prasarana dan sarana dalam jumlah yang cukup untuk memenuhi kebutuhan di masa mendatang. Hal ini terutama dikaitkan dengan kemungkinan peningkatan produktivitas (ekonomi) perkotaan. Namun dibalik perkembangan kota saat ini, ternyata mengakibatkan berbagai macam permasalahan, terutama masalah lingkungan di perkotaan, menjamurnya permukiman kumuh, polusi udara, polusi air (Soetomo, 2010).

Ditinjau dari segi fisik, permasalahan utama penataanruang di perkotaan disebabkan hal-hal seperti: semakin berkurangnya ruang terbuka, menjamurnya perumahan kumuh yang disebabkan oleh arus urbanisasi, dan terjadinya penyerobotan tanah dipusat-pusat kota maupun di pinggir-pinggir kota (Prasetyo Rijadi dalam Farid, 2008:19). Permasalahan tersebut menurut Sadyohutomo (2009:58) mempengaruhi penataan ruang perkotaan dan akan semakin lebih parah lagi apabila pembangunan lebih berorientasikan pada daerah pusat perkotaan, sebab dengan pola pembangunan yang demikian menjadikan laju urbanisasi kian berjalan dengan cepatnya. Atas dasar itu menurut Wirotomo (1997) maka peremajaan permukiman kumuh menjadi buah simalakama bagi pemerintah.

Esensinya, tanah atau lahan merupakan faktor utama dalam pembangunan perumahan dan permukiman, dan oleh karena itu diperlukan adanya kebijaksanaan dalam penentuan lahan bagi pemukiman guna mengatasi persoalan tersebut. Dalam penyediaan lahan untuk kawasan perumahan dan pemukiman seharusnya terletak pada suatu kompleks yang memang diperuntukkan khusus untuk itu, hal ini dimaksudkan untuk menghindari hal-hal negatif yang terjadi di sekitar area pemukiman (Wirotomo, 1997).

Adisasmita R (2010:24) mengemukakan bahwa dalam menetapkan persyaratan untuk pembangunan kawasan perumahan dan permukiman terdapat beberapa kriteria yang biasa dijadikan indikator, yakni: a. Sejauh mungkin dihindari penggunaan areal pada tanah kesulitan pertanian yang masih produktif atau subur. b. Sedapat mungkin memanfaatkan tanah yang kurang produktif. c. Dihindari pemindahan penduduk dan tempat pemukiman atau penggusuran. d. Diperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pencemaran pada lingkungan pemukiman tersebut. Menurut Salim (1986:30) bahwa untuk peningkatan industri perumahan, maka pemerintah memberikan kebijaksanaan, seperti telah digariskan dalam Sistem

Perencanaan Pembangunan Nasional yang menetapkan berbagai pokok pendekatan, yakni:

1. Pendekatan masalah lingkungan dan sudut kependudukan, dengan meningkatnya penduduk akan memberikan pengaruh negatif pada lingkungan permukiman;
2. Pendekatan dan sudut lintas sektoral, yaitu dengan mengendalikan efek-efek negatif dan pembangunan sektoral itu sendiri, misalnya dalam meningkatkan sektor pertanian dengan menggunakan pupuk atau pestisida yang sangat berpengaruh terhadap lingkungan. Pada sektor prasarana (infrastruktur), yaitu adanya peningkatan jaringan transportasi, pembangkit tenaga listrik, saluran distribusi minyak bumi yang kesemuanya akan memberikan pengaruh terhadap pencemaran lingkungan;
3. Pendekatan dan sudut media lingkungan, seperti tanah, air, dan ruang angkasa serta lautan lepas;
4. Pendekatan dan unsur-unsur penunjang, seperti faktor pendidikan, pengembangan ilmu dan teknologi serta pembinaan hukum beserta aparatur pelaksanaannya (Hadi, 2001).

Keempat pendekatan inilah merupakan faktor yang bisa diharapkan untuk mengantisipasi di dalam meningkatkan industri perumahan dan permukiman yang memperhatikan akan kelestarian alam (Hadi, 2001). Pasal 1 angka (13) Undang-Undang Lingkungan hidup juga telah menggariskan bahwa pembangunan yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup secara yuridis adalah apabila konsep pembangunan tersebut dilaksanakan secara berkesinambungan yang dikaitkan dengan masalah pengelolaan sumber daya alam, dan pembangunan tersebut harus berwawasan lingkungan sebagai upaya dasar dan berencana dalam mengelola sumber daya alam secara bijaksana (Husein, 1992:18).



## **2.4 Konsep dan Strategi Penanganan Permukiman Kumuh dan *Good Urban Governance***

### 2.4.1 Konsep Permukiman Kumuh

#### 2.5.1 Konsep Kumuh

Istilah 'kumuh' sebenarnya merupakan terjemahan dari bahasa asing khususnya bahasa Inggris yakni 'Slum'. Dalam kamus ilmu-ilmu sosial atau sosiologi, Slum's diartikan sebagai suatu daerah yang kotor yang bangunan-bangunannya sangat tidak memenuhi syarat. Slum's yaitu daerah penduduk yang berstatus ekonomi rendah dengan gedung-gedung yang tidak memenuhi syarat kesehatan (Soerjono, 1985). Menurut Nuisl dan Heinrichs (2013) bahwa daerah slum's dapat diartikan sebagai daerah yang ditempati oleh penduduk dengan status ekonomi rendah dan bangunan-bangunan perumahannya tidak memenuhi syarat untuk disebut sebagai perumahan yang sehat.

Slum's menurut Utomo merupakan lingkungan hunian yang legal tetapi kondisinya tidak layak huni atau tidak memenuhi persyaratan sebagai tempat permukiman (Syaiful, 20002). Slum's adalah permukiman di atas lahan yang sah yang sudah sangat merosot (kumuh) baik perumahan maupun permukimannya (Herlianto, 1985 dalam Odexyundo, 2016). Kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan kelas menengah. Dengan kata lain, kumuh dapat diartikan sebagai tanda atau cap yang diberikan golongan atas yang sudah mapan kepada golongan bawah yang belum mapan. Kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan kelas menengah. Dengan kata lain, kumuh dapat diartikan sebagai tanda atau cap yang diberikan golongan atas yang sudah mapan kepada golongan bawah yang belum mapan (Nuisl, 2013).

Kumuh atau slum adalah permukiman atau perumahan orang-orang miskin kota yang berpenduduk padat, terdapat di pinggir-pinggir jalan atau lorong-lorong yang kotor dan merupakan

bagian dari kota secara keseluruhan atau juga biasa disebut dengan wilayah pencomberan oleh Suparlan. Tetapi pada perincian ini permukiman kumuh dianggap sebagai tempat anggota masyarakat kota yang mayoritas berpenghasilan rendah dengan membentuk permukiman tempat tinggal dalam kondisi minim (Adisasmita R, 2005:147).

Menurut Clinard bahwa kumuh dapat ditempatkan sebagai sebab dan dapat pula ditempatkan sebagai akibat. Ditempatkan di mana pun juga, kata kumuh tetap menjurus pada sesuatu hal yang bersifat negatif. Pemahaman kumuh dapat ditinjau dari: Pertama, Sebab Kumuh: kumuh adalah kemunduran atau kerusakan lingkungan hidup dilihat dari (1) segi fisik, yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alam seperti air dan udara, (2) segi masyarakat/ sosial, yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh manusia sendiri seperti kepadatan lalu lintas, sampah. Kedua, Akibat Kumuh: kumuh adalah akibat perkembangan dari gejala-gejala antara lain (1) kondisi perumahan yang buruk; (2) penduduk yang terlalu padat; (3) fasilitas lingkungan yang kurang memadai; (4) tingkah laku menyimpang; (5) budaya kumuh; (6) apati dan isolasi (Putro, 2011:20).

Kawasan kumuh adalah kawasan dimana rumah dan kondisi hunian masyarakat di kawasan tersebut sangat buruk. Rumah maupun sarana dan prasarana yang ada tidak sesuai dengan standar yang berlaku, baik standar kebutuhan, kepadatan bangunan, persyaratan rumah sehat, kebutuhan sarana air bersih, sanitasi maupun persyaratan kelengkapan prasarana jalan, ruang terbuka, serta kelengkapan fasilitas sosial lainnya (Putro, 2011:21).

## 2.5.2 Konsep Permukiman Kumuh

### a. Konsep Dasar: Kriteria, Dimensi dan Karakteristik

Permukiman kumuh memiliki beragam pemaknaan dari berbagai sudut pandang. Permukiman kumuh merupakan suatu kawasan dengan bentuk hunian yang tidak terstruktur, tidak berpola (misalnya letak rumah dan jalannya tidak beraturan, tidak tersedianya fasilitas umum, prasarana dan sarana air bersih, dan

MCK), bentuk fisiknya yang tidak layak misalnya secara reguler mengalami banjir tiap tahunnya (Santosa, 2007:3). 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 (Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011).

Charter Adam (1984) menyebut permukiman di lingkungan kumuh sebagai kampung gembel dengan ciri bangunan liar di atas tanah yang tidak sah (Wirotomo,1997:23). Sedangkan E.E. Bergel (1970) menyebut permukiman kumuh sebagai daerah slum yang bukan saja dari segi fisik tetapi juga dari segi sosial ((Wirotomo,1997:23-24). Soemadi (1990) menyatakan perkampungan kumuh adalah bagian dari kota yang jorok, bangunan-bangunan yang tidak memenuhi syarat dan kesehatan serta didiami oleh orang miskin dengan fasilitas tempat pembuangan sampah, maupun fasilitas air bersih tidak memenuhi syarat kesehatan (Wirotomo,1997:24).

Suparlan (1997) mengemukakan bahwa permukiman kumuh merupakan permukiman atau perumahan orang-orang miskin perkotaan yang berpenduduk padat, terdapat dipinggir-pinggir jalan atau lorong-lorong yang kondisinya kotor dan merupakan bagian dari kota secara keseluruhan atau yang disebut juga sebagai wilayah pencomberan. Namun, menurut Adisasmita R (2005:147) bahwa secara rinci permukiman kumuh dianggap sebagai tempat dimana anggota masyarakat kota di wilayah tersebut mayoritas berpenghasilan rendah dengan membentuk permukiman tempat tinggal dalam kondisi minim. Dengan demikian, permukiman kumuh tidak hanya menekankan pada kondisi fisik yang tidak layak, namun juga pada aspek kehidupan perekonomian masyarakat di wilayah tersebut yang tergolong masyarakat miskin.

Menurut Drakakish (2002) bahwa permukiman kumuh adalah daerah permukiman dengan unit rumah yang mempunyai ukuran

kecil-kecil, serta kondisi fisik lingkungan buruk. Permukiman kumuh dalam kaitannya dengan masalah perkotaan. Apabila dilihat dari kondisi fisik lingkungan yang tidak memadai, sedangkan kondisi geografisnya layak untuk huni. Permukiman kumuh bersifat legal atau secara hukum diakui kepemilikannya.

Kriteria umum permukiman kumuh adalah:

- (1) Mandiri dan produktif dalam banyak aspek, namun terletak pada tempat yang perlu dibenahi;
- (2) Keadaan fisik hunian minim dan perkembangannya lambat. Meskipun terbatas, namun masih dapat ditingkatkan;
- (3) Para penghuni lingkungan pemukiman kumuh pada umumnya bermata pencaharian tidak tetap dalam usaha non formal dengan tingkat pendidikan rendah.
- (4) Pada umumnya penghuni mengalami kemacetan mobilitas pada tingkat yang paling bawah, meskipun tidak miskin serta tidak menunggu bantuan pemerintah, kecuali dibuka peluang untuk mendorong mobilitas tersebut.
- (5) Ada kemungkinan dilayani oleh berbagai fasilitas kota dalam kesatuan program pembangunan kota pada umumnya.
- (6) Kehadirannya perlu dilihat dan diperlukan sebagai bagian sistem kota yang satu, tetapi tidak semua begitu saja dapat dianggap permanen (Nuissl dan Heinrichs, 2013).

Kriteria Khusus Pemukiman Kumuh adalah:

- (1) Berada di lokasi tidak legal
- (2) Dengan keadaan fisik yang substandar, penghasilan penghuninya amat rendah (miskin);
- (3) Tidak dapat dilayani berbagai fasilitas kota;
- (4) Tidak diinginkan kehadirannya oleh umum (kecuali yang berkepentingan);
- (5) Pemukiman kumuh selalu menempati lahan dekat pasar kerja (non formal), ada sistem angkutan yang memadai dan dapat dimanfaatkan secara umum walau tidak selalu murah (Nisanth, 2015).

Menurut Sandy (1984) bahwa umumnya permukiman kumuh tumbuh yang dibagi menjadi dua golongan besar, yaitu:

- (1) Di lahan yang ada peruntukan bangunan, dengan koefisien dasar bangunan (KDB) lebih besar dari 0%, maksudnya di daerah yang boleh didirikan bangunan. Lokasi tersebut antara lain di tanah-tanah kosong milik negara atau swasta yang belum sempat dikembangkan (di atas tanah bukan milik), dan umumnya di pusat kota;
- (2) Di lahan kosong yang tidak ada peruntukan bangunan (tidak boleh ada bangunan), KDB=0%, antara lain untuk jalur pengaman atau penghijauan. Lokasi tersebut antara lain: di pinggir rel kereta api, di bantaran sungai, di bawah jalur tegangan tinggi, di pinggir jalan tol, di jalur hijau, dan di bawah jembatan. Yang tinggal di permukiman kumuh ini umumnya bukan warga kota. Mereka hanya mencari nafkah di kota, dan termasuk golongan masyarakat tertinggal (Adisasmitha R,2005: 148).

Pertumbuhan penduduk yang tidak sesuai dengan penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial, maka akan melampaui daya dukung lingkungan, karena fasilitas lingkungan hanya disediakan berdasarkan jumlah penduduk formal. Dalam hal ini hunian penduduk yang tumbuh tidak terencana termasuk bukan penduduk tetap, diluar perhitungan penyediaan fasilitas yang ada, maka kualitas lingkungan cenderung akan merosot dan kumuh (Aditama, 2016).

Umumnya permukiman kumuh diwarnai oleh tingginya kepadatan penduduk; tingginya kepadatan hunian; kualitas rumah yang sangat rendah; tidak memadainya sarana atau fasilitas yang meliputi air bersih, jalan, drainase, sanitasi, listrik, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan dan sebagainya. Selain itu permukiman kumuh juga diwarnai oleh rendahnya kemampuan ekonomi atau pendapatan, rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan, dan kohesivitas komunitas masyarakat yang rendah (Syahriartato, 2016).

Permukiman kumuh pada umumnya diwarnai oleh tingkat kepadatan penduduk yang sangat tinggi, tingkat kepadatan hunian sangat tinggi, tingkat kepadatan bangunan yang sangat tinggi, kualitas rumah sangat rendah, tidak memadainya kondisi sarana dan prasarana dasar seperti halnya air bersih, jalan, drainase, sanitasi, listrik, fasilitas pendidikan, ruang terbuka/rekreasi/sosial, fasilitas pelayanan kesehatan, perbelanjaan dan sebagainya. Selain itu juga diwarnai oleh tingkat pendapatan penghuninya yang rendah, tingkat pendidikan dan keterampilan yang sangat rendah, tingkat privasi keluarga yang rendah serta kohesivitas komunitas yang rendah karena beragamnya norma sosial budaya yang dianut (Purnomo, 2012).

Menurut Carrasco & Ochiai (2016) bahwa definisi permukiman kumuh berdasarkan karakteristiknya adalah suatu lingkungan permukiman yang telah mengalami penurunan kualitas. Dengan kata lain memburuk baik secara fisik, sosial ekonomi maupun sosial budaya. Dan tidak memungkinkan dicapainya kehidupan yang layak bahkan cenderung membahayakan bagi penghuninya. Ciri permukiman kumuh merupakan permukiman dengan tingkat hunian dan kepadatan bangunan yang sangat tinggi, bangunan tidak teratur, kualitas rumah yang sangat rendah. Selain itu tidak memadainya prasarana dan sarana dasar seperti air minum, jalan, air limbah dan sampah.

Karakteristik pemukiman kumuh menurut Johan Silas (1996) antara lain:

- a. Keadaan rumah pada pemukiman kumuh terpaksa dibawah standar rata-rata 6 m<sup>2</sup>/orang. Sedangkan fasilitas perkotaan secara langsung tidak terlayani karena tidak tersedia. Namun karenalokasinya dekat dengan pemukiman yang ada, maka fasilitas lingkungan tersebut tak sulit mendapatkannya.
- b. Pemukiman ini secara fisik memberikan manfaat pokok, yaitu dekat tempat mencari nafkah (opportunity value) dan harga rumah juga murah (asas keterjangkauan) baik membeli atau

menyewa. Manfaat pemukiman disamping pertimbangan lapangan kerja dan harga murah adalah kesempatan mendapatkannya atau aksesibilitas tinggi. Hampir setiap orang tanpa syarat yang bertele-tele pada setiap saat dan tingkat kemampuan membayar apapun, selalu dapat diterima dan berdiam di sana (Syaiful, 2002).

Permukiman kumuh pada dasarnya terdiri dari beberapa aspek penting, yaitu tanah/lahan, rumah/perumahan, komunitas, sarana dan prasarana dasar, yang terajut dalam suatu sistem sosial, sistem ekonomi dan budaya baik dalam suatu ekosistem lingkungan permukiman kumuh itu sendiri atau ekosistem kota. Oleh karena itu permukiman kumuh harus senantiasa dipandang secara utuh dan integral dalam dimensi yang lebih luas (Syaiful, 2002).

Suatu permukiman dapat dikategorikan sebagai permukiman kumuh memiliki beberapa karakteristik tertentu. Sinulingga (2005) mengemukakan bahwa karakteristik permukiman kumuh terdiri atas:

- a. Penduduk yang sangat padat antara 250-400 jiwa/ha. Suatu kawasan yang telah mencapai kepadatan penduduk sekitar 80 jiwa/ha seharusnya tidak layak lagi untuk dilakukan penambahan jumlah pemukiman karena dapat mengurangi kualitas kesehatan dan lingkungan permukiman tersebut.
- b. Jalan-jalan yang sempit sehingga tidak dapat diakses atau dilalui oleh roda empat
- c. Fasilitas drainase yang tidak memadai dan bahkan terdapat jalan-jalan yang tidak memiliki drainase sehingga apabila hujan, kawasan tersebut tergenang oleh air
- d. Fasilitas pembuangan kotoran/tinja sangat minim sekali, sehingga masyarakat membuangnya di sungai-sungai terdekat
- e. Fasilitas penyediaan air bersih yang minim.

Karakteristik atau ciri permukiman kumuh adalah: 1) Daerah permukiman dengan lingkungan yang tidak sehat, 2) Daerah permukiman yang dihuni oleh warga kota yang gagal

dalam bidang ekonomi. Menurut Suparlan (1997) bahwa ciri-ciri permukiman kumuh 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 permukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemrawutan tata ruang dan ketidakberdayaan ekonomi penghuninya.
- d. Permukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komuniti yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu terwujud sebagai:
  - (1) Sebuah komuniti tunggal, berada di tanah milik negara, dan karena itu dapat digolongkan sebagai hunian liar.
  - (2) Satuan komuniti tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW.
  - (3) Sebuah satuan komuniti tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai sebuah Kelurahan, dan bukan hunian liar.
- e. Penghuni permukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen, warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkat kepadatan yang beranekaragam, begitu juga asal muasalnya. Dalam masyarakat permukiman kumuh juga dikenal adanya pelapisan sosial berdasarkan atas kemampuan ekonomi mereka yang berbeda-beda tersebut.
- f. Sebagian besar penghuni permukiman kumuh adalah mereka yang bekerja di sektor informal atau mempunyai mata pencaharian tambahan di sektor informal (Putro, 2011:22).

Konsepsi dari Suparlan tersebut salah satunya menyebutkan bahwa permukiman kumuh memiliki ciri kondisi hunian rumah dan pemukiman serta penggunaan ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin. Penggunaan ruang tersebut berada pada suatu ruang yang tidak sesuai dengan



fungsi aslinya sehingga berubah menjadi fungsi permukiman, seperti muncul pada daerah sempadan untuk kebutuhan ruang terbuka hijau (RTH) (Ridwan dan Sodik, 2008). Keadaan demikian menunjukkan bahwa penghuninya yang kurang mampu untuk membeli atau menyewa rumah di daerah perkotaan dengan harga lahan/bangunan yang tinggi, sedangkan lahan kosong di daerah perkotaan sudah tidak ada. Permukiman tersebut muncul dengan sarana dan prasarana yang kurang memadai, kondisi rumah yang kurang baik dengan kepadatan yang tinggi serta mengancam kondisi kesehatan penghuni. Dengan begitu, permukiman yang berada pada kawasan SUTET, sempadan sungai, sempadan rel kereta api, dan sempadan situ/danau merupakan kawasan permukiman kumuh (Purnomo, 2012).

Menurut Ditjen Bangda Depdagri, ciri-ciri permukiman atau daerah perkampungan kumuh dan miskin dipandang dari segi sosial ekonomi adalah sebagai berikut:

- a. Sebagian besar penduduknya berpenghasilan dan berpendidikan rendah, serta memiliki sistem sosial yang rentan.
- b. Sebagian besar penduduknya berusaha atau bekerja di sektor informal
- c. Lingkungan permukiman, rumah, fasilitas dan prasarananya di bawah standar minimal sebagai tempat bermukim, misalnya memiliki:
  - (1) Kepadatan penduduk yang tinggi > 200 jiwa/km<sup>2</sup>.
  - (2) Kepadatan bangunan > 110 bangunan/ha.
  - (3) Kondisi prasarana buruk (jalan, air bersih, sanitasi, drainase, dan persampahan).
  - (4) Kondisi fasilitas lingkungan terbatas dan buruk, terbangun <20% dari luas persampahan.
  - (5) Kondisi bangunan rumah tidak permanen dan tidak memenuhi syarat minimal untuk tempat tinggal.
- d. Permukiman rawan terhadap banjir, kebakaran, penyakit dan keamanan.

e. Kawasan permukiman dapat atau berpotensi menimbulkan ancaman (fisik dan non fisik) bagi manusia dan lingkungannya (Ridwan dan Sodik, 2008).

Kota-kota tumbuh dan berkembang karena beberapa hal. Ada kota yang tumbuh karena perdagangan dan kemudian berkembang sebagai kota perdagangan, ditambah dengan kegiatan-kegiatan yang lainnya. Tidak ada kota yang berfungsi satu seperti misalnya hanya kota pelajar, atau hanya kota industri dan lainnya. Struktur kota di Indonesia baik kota kolonial, bekas "Gemeente" maupun kota-kota bukan bekas "Gemeente" akan nampak ada perbedaan. Struktur kota "bekas Gemeente" memiliki: 1. Pusat usaha meliputi toko, pasar los; 2. Perumahan kumuh dan padat; 3. Perumahan baik; 4. Perumahan kumuh dengan lorong-lorong sempit. Sedangkan struktur kota bukan bekas "Gemeente" memiliki: 1. Pusat usaha meliputi toko; pasar los; 2. Perumahan baik, tidak ada lorong sempit (Wirotoomo, 1997; Dimas Handoko, 2016).

Persebaran permukiman membicarakan dimana terdapat permukiman kumuh dan dimana tidak terdapat permukiman kumuh dalam suatu wilayah. Disamping itu pula membahas bagaimana terjadinya permukiman kumuh, faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya persebaran permukiman kumuh. Dengan kata lain permukiman kumuh membicarakan tentang persebaran permukiman kumuh baik lokasi penyebaran, proses terjadinya, serta faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya persebaran permukiman kumuh (Odexyundo,, 2016).

#### 2.4.2 Penanganan Terpadu

Penanganan terpadu perumahan dan permukiman kumuh perlu disesuaikan dengan kepadatan penduduk, kondisi bangunan, prasarana dan sarana lingkungan, utilitas, serta kesesuaian lokasi dengan rencana tata ruang (RTRWK), dalam bentuk penanganan terintegrasi atau terpadu yakni perbaikan dan pemugaran, peremajaan, relokasi (Emerson, 2011).

### 1) Perbaikan atau pemugaran

Perumahan dan permukiman kumuh yang lokasinya sesuai dengan rencana tata ruang, dengan tingkat kepadatan penduduk dan bangunan yang tidak sangat tinggi, sehingga masih dimungkinkan penambahan, perluasan, serta perbaikan bangunan, prasarana dan sarana lingkungan maupun utilitas umum, penanganannya dilakukan dengan perbaikan atau pemugaran (Wirotomo, 1997:17-18).

### 2) Peremajaan

Cara mengatasi permukiman kumuh mengatasi masalah permukiman tidak terbatas pada perbaikan lingkungan fisik namun juga perlu penanaman kesadaran akan pentingnya lingkungan sehat dan tertata. Salah satu model penanganan kawasan permukiman kumuh adalah dengan konsep peremajaan. Peremajaan permukiman kota adalah segala upaya dan kegiatan pembangunan yang terencana untuk mengubah/ memperbaharui suatu kawasan terbangun di kota yang fungsinya sudah merosot atau tidak sesuai dengan perkembangan kota, sehingga kawasan tersebut dapat meningkat kembali fungsinya dan menjadi sesuai dengan pengembangan kota. Peningkatan fungsi dalam peremajaan kota dimaksudkan untuk memperbaiki tatanan sosial ekonomi di kawasan bersangkutan agar lebih mampu menunjang kehidupan kota secara lebih luas (Elly LN, 2010).

Peremajaan harus dapat memecahkan kekumuhan secara mendasar, karenanya tidak hanya memberi alternatif pengganti lain yang pada kenyataannya dapat menimbulkan kekumuhan di tempat lain dan menjadikan beban baru bagi masyarakat, tetapi peremajaan harus tanpa menggusur dan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat secara umum, sehingga peremajaan yang antara lain dengan perbaikan fisik dipakai sebagai suatu alat untuk peningkatan taraf hidup, yang sekaligus memperbaiki pula kondisi fisik kota sejalan dengan program nasional penanggulangan kemiskinan. Kegiatan peremajaan mengisyaratkan pula bahwa perumahan dan permukiman kumuh

yang lokasinya sesuai dengan rencana tata ruang, akan tetapi dengan tingkat kepadatan penduduk dan bangunan yang sangat tinggi, sehingga tidak dimungkinkan penambahan, perluasan, dan perbaikan bangunan, prasarana dan sarana lingkungan serta utilitas umum, penanganannya dilakukan dengan peremajaan.

### 3) Relokasi

Perumahan dan permukiman kumuh yang lokasinya tidak sesuai dengan rencana tata ruang, penanganannya dilakukan dengan relokasi ke lokasi perumahan dan permukiman lain yang telah dipersiapkan sesuai dengan peruntukannya, dan dengan memperhatikan kesinambungan kesempatan kerja dan peningkatan masyarakat penghuni (Supriyatno, (2014).

#### 2.4.3 Penataan Permukiman Kumuh

Penataan Permukiman kumuh dapat dilakukan melalui beberapa upaya yang meliputi strategi dalam rangka perbaikan permukiman dan peningkatan kualitas permukiman (Putro, 2011). Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang merupakan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan. Secara umum, Undang-Undang ini merupakan wujud perhatian pemerintah terhadap penanganan perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 dinyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Undang-Undang tersebut menyebutkan secara eksplisit bahwa salah satu ruang lingkup penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Hal ini yang kemudian diterjemahkan dalam bentuk kebijakan,

strategi dan program oleh berbagai institusi pemerintah yang bertanggungjawab. Selain itu, pemerintah perlu melakukan pembinaan dalam proses penanganan permukiman kumuh yang dilakukan dalam lingkup perencanaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Tanggung jawab pemerintah dilakukan melalui koordinasi; sosialisasi peraturan perundang-undangan; bimbingan, supervisi dan konsultasi; pendidikan dan pelatihan; penelitian dan pengembangan; pendampingan dan pemberdayaan; serta pengembangan sistem informasi dan komunikasi (Putro, 2011).

#### 2.4.4 Penerapan Konsep Pembangunan Bertumpu pada Masyarakat

Pembangunan yang bertumpu pada kelompok masyarakat secara umum dapat dikaitkan sebagai metode, proses, pendekatan dan bahkan pranata pembangunan yang meletakkan keputusan-keputusannya berdasarkan keputusan masyarakat. Tujuan dari pendekatan ini yaitu agar hasil pembangunan dapat diterima oleh masyarakat penghuni kawasan tersebut sesuai dengan kegiatan yang telah mereka laksanakan (Isbandi, 2007).

Partisipasi masyarakat dalam pendekatan ini menjadi faktor penting dalam proses perencanaan dan perancangan program pembangunan. Hal yang dapat ditarik dari pendekatan untuk permukiman adalah metode partisipasi merupakan metode penting karena dengan metode ini keputusan-keputusan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dapat diambil dan pendekatan partisipatif dalam konteks ini adalah bersifat langsung, pengertian masyarakat selalu diartikan kelompok yang langsung memiliki kepentingan dengan proses pembangunan permukiman yang terkait, maka seringkali pendekatan pembangunan bertumpu pada masyarakat dilakukan untuk pembangunan yang bersifat lokal dan berorientasi pada kepentingan lokal (Muslim, 2008).

#### 2.4.5 *Redevelopment*

Priatmodjo (2003) menjelaskan bahwa *redevelopment* adalah salah satu golongan dalam garis besar pengembangan kawasan yang berarti menata kawasan kembali. Penghidupan kembali kawasan dilakukan dengan cara memperbaharui fisik dan non fisik kawasan (proses peremajaan), kemudian ketika proses dilakukan akan ditemui kebutuhan-kebutuhan baru sehingga dilakukan *infill* (Hasni, 2010). Tujuan *redevelopment* adalah membuat nilai tambah yang dimiliki kawasan tersebut (perbaikan ekonomi atau mengikis kerawanan lingkungan) dan menciptakan kawasan dengan kualitas yang lebih baik (Papageorgiou (1970) dalam Tarigan (2005); Khomarudin (1997).

Metode Konsep *Townscape* menjelaskan bahwa peremajaan kota menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan pembongkaran bangunan-bangunan yang rusak, yang memberi ciri lingkungan rusak dan menggantikannya dengan bangunan baru (Papageorgiou (1970) dalam Tarigan (2005). Peremajaan kota juga termasuk usaha-usaha untuk menghidupkan berbagai kegiatan ekonomi di daerah yang rusak, dengan cara meningkatkan pendapatan keluarga hingga taraf hidup yang cukup sehingga memungkinkan mereka memperbaharui tempat-tempat tinggalnya. Keberhasilan peremajaan kota juga menuntut dikuasanya keterampilan yang cukup di dalam perencanaan dan perancangan, untuk meminimalkan kondisi-kondisi buruk pada lingkungan secara fisik pada awal pembangunan. Masalah utama lain di dalam peremajaan permukiman kota muncul sebagai akibat dari pemindahan penduduk berpendapatan rendah yang tinggal di dalam bangunan-bangunan yang akan dibongkar dan dipindahkan ke bangunan baru (Elly LN, 2010).

#### 2.4.6 Revitalisasi

Revitalisasi adalah upaya untuk memvitalkan kembali suatu kawasan atau bagian kota yang dulunya pernah vital hidup akan tetapi mengalami kemunduran dan degradasi. Proses revitalisasi sebuah kawasan atau bagian kota mencakup perbaikan aspek fisik dan aspek ekonomi dari bangunan maupun ruang kota.

Revitalisasi fisik merupakan strategi jangka pendek yang dimaksudkan untuk mendorong terjadinya peningkatan kegiatan ekonomi jangka panjang. Revitalisasi fisik diyakini dapat meningkatkan kondisi fisik (termasuk juga ruang publik) kota, namun tidak untuk jangka panjang. Untuk itu, tetap diperlukan perbaikan dan peningkatan aktivitas ekonomi (*economic revitalization*) yang merujuk kepada aspek sosial budaya serta aspek lingkungan (*environmental objectives*). Hal tersebut mutlak diperlukan karena melalui pemanfaatan yang produktif, diharapkan akan terbentuklah sebuah mekanisme perawatan dan kontrol yang langgeng terhadap keberadaan fasilitas dan infrastruktur kota (Nuissl dan Heinrichs, 2013).

Menurut Wirotomo (1997) bahwa revitalisasi sebagai sebuah kegiatan yang sangat kompleks, terjadi atau dilakukan melalui beberapa tahapan dan membutuhkan kurun waktu tertentu serta meliputi:

#### 1) Intervensi fisik

Mengingat citra kawasan sangat erat kaitannya dengan kondisi visual kawasan khususnya dalam menarik kegiatan dan pengunjung, intervensi fisik ini perlu dilakukan. Intervensi fisik mengawali kegiatan fisik revitalisasi dan dilakukan secara bertahap, meliputi perbaikan dan peningkatan kualitas dan kondisi fisik bangunan, tata hijau, sistem penghubung, system tanda/reklame dan ruang terbuka kawasan (*urban realm*). Isu lingkungan (*environmental sustainability*) pun menjadi penting, sehingga intervensi fisik pun sudah semestinya memperhatikan konteks lingkungan. Perencanaan fisik tetap harus dilandasi pemikiran jangka panjang.

#### 2) Rehabilitasi ekonomi

Perbaikan fisik kawasan yang bersifat jangka pendek, diharapkan bisa mengakomodasi kegiatan ekonomi informal dan formal (*local economic development*), sehingga mampu memberikan nilai tambah bagi kawasan kota. Revitalisasi yang diawali dengan proses peremajaan artefak urban harus

mendukung proses rehabilitasi kegiatan ekonomi. Dalam konteks revitalisasi perlu dikembangkan fungsi campuran yang bisa mendorong terjadinya aktivitas ekonomi dan sosial (vitalitas baru).

### 3) Revitalisasi sosial/institusional

Revitalisasi sebuah kawasan akan terukur bila mampu menciptakan lingkungan yang menarik (*interesting*), jadi bukan sekedar membuat *beautiful place*. Kegiatan tersebut harus berdampak positif serta dapat meningkatkan dinamika dan kehidupan sosial masyarakat/warga (*public realms*). Kegiatan perancangan dan pembangunan kota untuk menciptakan lingkungan sosial yang berjati diri (*place making*) dan hal ini pun selanjutnya perlu didukung oleh suatu pengembangan institusi yang baik. Revitalisasi sebagai bentuk upaya peningkatan suatu kawasan tidak terlepas dari peran pemerintah sebagai penyelenggara. Usaha pemerintah dalam penanganan terpadu perumahan dan permukiman kumuh meliputi kegiatan pembangunan fisik dan kegiatan pembinaan ekonomi, sosial, budaya dan kesehatan masyarakat (Wirotomo, 1997:8-9).

#### 2.4.7 Penerapan Prinsip *Sustainable Urban Neighborhood*

*Sustainable Urban Neighborhood* adalah skala kecil kawasan perkotaan yang terdiri dari sosial, ekonomi dan lingkungan berkelanjutan. Istilah "SUN" adalah berkelanjutan yang berhubungan dengan generasi yang akan datang dan mengurangi dampak yang dapat merusak lingkungan, keadaan kota yang berkaitan dengan lokasi dan karakter fisik, dan kesejahteraan sosial dan ekonomi daerah (Tarigan R, 2005; Sadyohutomo, 2009).

Kawasan yang dapat disebut telah menjadi sebuah lingkungan yang *sustainable urban neighbourhood* dimana perencanaan tata ruang yang strategis antara lain:

- 1) Kawasan yang dapat ditempuh dengan jalan kaki. Hal ini akan memungkinkan karyawan untuk tinggal di dekat tempat kerja, mengurangi kendaraan dan menciptakan komunitas ramah lingkungan



- 2) Dapatkan spasial strategi yang tepat. Sekitar perencanaan dan perencanaan penggunaan lahan dan infrastruktur wewenang dan sub-wilayah tingkat lokal saling melengkapi
- 3) Mendorong pemulihan area hijau di pusat kota. Investasi publik jangka panjang sangat penting untuk mendukung kota populasi dan ekonomi
- 4) Gunakan solusi pendanaan yang kreatif. Kepastian keuangan memerlukan kerjasama antara masyarakat dan sektor swasta dan pengurangan risiko dalam pembangunan (Bratakusumah dkk, 2009).

Perancangan desain yang dapat dilakukan untuk mencegah pengurangan lahan lingkungan asli dari pembangunan berlebihan, yaitu:

- 1) Memaksimalkan penggunaan lahan dan bangunan serta mengurangi pembangunan yang dapat mengurangi lahan hijau.
- 2) Menyediakan hunian yang ramah lingkungan.
- 3) Mendorong penataan daerah perkotaan yang baik dengan cara kualitas bangunan, perencanaan jalan, dan ruang terbuka dengan fasilitas yang baik.
- 4) Memudahkan kegiatan masyarakat setempat dari pergi bekerja maupun fasilitas-fasilitas lainnya.
- 5) Membuat transportasi publik menjadi nyaman dan layak serta membuat kegiatan berjalan dan bersepeda menjadi menarik (Sandy, 1984; Tarigan, 2005).

#### 2.4.8 Penerapan Konsep Kampung Tematik

Kampung tematik merupakan upaya untuk menciptakan kampung yang memiliki karakteristik tertentu berdasarkan kearifan lokal. Menurut Majewski dan Zmyslony bahwa konsep kampung tematik lebih menawarkan masyarakat untuk terlibat secara proaktif untuk menciptakan tata ruang kampung yang berciri khas dan berkelanjutan. Sedangkan Kloczko-Gajewska Konsep kampung tematik juga merupakan suatu gagasan kreatif yang lahir dari komunitas maupun masyarakat yang disebut juga

sebagai sebuah inovasi sosial. Karena dalam prosesnya masyarakat mengembangkan ide dan gagasan baru untuk menciptakan kampung yang kreatif dan berkelanjutan (Tamara dkk,2018:3).

Pelaksanaan konsep kampung tematik berdasarkan skema inovasi sosial memiliki tiga tahapan. Tahap pertama merupakan pemetaan problematika yaitu: masyarakat bersama mencari ide/gagasan dalam mengembangkan kampungnya sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan serta meningkatkan partisipasi masyarakat lokal. Tahap kedua adalah menentukan tema kampung dengan menemukan sekelompok orang yang tertarik untuk dapat bekerja sama dalam menerapkan gagasan atau tema pada kampungnya. Selanjutnya tahap ketiga adalah deliniasi dan koordinasi melalui gagasan atau tema yang kemudian dimodifikasi oleh berbagai aktor yang terlibat hingga akhirnya diimplementasikan secara nyata pada wilayahnya.

Berdasarkan tiga tahap pelaksanaan konsep kampung tematik dijelaskan pula bahwa kampung tematik dapat berkembang atas kelayakan ide atau tema. Menurut Atkočiūnienė & Kaminaitė bahwa kampung tematik juga dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti karakteristik ekonomi, sosial, adanya potensi lokal yang diangkat, dukungan keuangan dari pihak luar, inisiatif dari tokoh masyarakat, meningkatnya pendapatan, dan inisiatif dari masyarakat (Atkočiūnienė & Kaminaitė, 2017). Sedangkan menurut Fosso & Kahane bahwa suatu konsep pengembangan kawasan seperti kampung tematik dapat mencapai hal yang positif apabila masyarakat dapat berpartisipasi dan melihat dampak positif, potensi peningkatan hingga kemungkinan pendapatan yang dapat dihasilkan (Tamara dkk,2018:3-4).

Penelitian yang dilakukan oleh Kloczko-Gajewska menunjukkan bahwa kampung tematik yang berhasil merupakan kampung yang melibatkan kelompok masyarakat untuk dapat mengimplementasikan tema yang sesuai dengan kampungnya

(Tamara dkk,2018). Sebaliknya, kampung tematik dikatakan tidak berhasil apabila dilihat dari ketidakikutsertaan masyarakat dalam implementasi tema sehingga akhirnya tema itu tidak dapat berjalan hingga ditinggalkan.

## 2.5 Konsep *Good Urban Governance*

Tata kelola kotamenurut Nisanth (2015) dapat menjadi strategi dalam penanganan permukiman kumuh. Hal ini penting karena dalam permukiman kumuh dibutuhkan upaya untuk peningkatan kualitas dan kuantitas infrastruktur permukiman dan juga perlu melibatkan partisipasi masyarakat serta kontribusi dari pihak swasta dalam penanganannya Adisasmita R (2010:147) mengemukakan bahwa permasalahan utama dalam tata kelola atau penanganan kawasan perkotaan adalah meningkatnya kebutuhan pelayanan perkotaan, terbatasnya kemampuan pengelolaan perkotaan khususnya sumber pembiayaan, meningkatnya masalah sosial permasyarakatan di perkotaan, meluasnya kawasan kumuh sehingga menurunnya kualitas lingkungan hidup di perkotaan, rendahnya pengelolaan lalu lintas dan transportasi umum di kawasan perkotaan, rendahnya pengelolaan lalu lintas dan transportasi umum di kawasan perkotaan, belum baiknya sistem penataan ruang dan penataan lahan perkotaan.

Tantangan utama yang dihadapi dalam rangka pengelolaan kawasan perkotaan adalah meningkatnya peran kota untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat seperti lapangan kerja, tempat tinggal, pendidikan, kesehatan, serta pelayanan umum lainnya bagi seluruh lapisan masyarakat. Tantangan penting lainnya adalah menciptakan ketertiban umum dan rasa aman masyarakat, peningkatan pelayanan umum, ketertiban dalam penataan. Oleh karena itu, dalam rangka melakukan penataan yang tepat maka sangat diperlukan suatu *urban governance* atau tata kelola perkotaan (Adisasmita R, 2010:148).

Menurut Edenlebos et.al., (1999) bahwa *Urban governance* muncul sebagai respon atas kompleksitas permasalahan perkotaan yang mana upaya penyelesaiannya tidak dapat dituntaskan dalam bentuk birokrasi tradisional, namun dengan melakukan jejaring antar organisasi. Dengan demikian *Urban Governance* dimaknai bahwa penyelesaian permasalahan hanya bisa diselesaikan dengan tidak hanya bergantung pada kekuasaan dan peranan manajerial pemerintah semata, namun juga pada tataran lokal harus dibangun hubungan kerjasama dan kolaborasi yang kuat dalam memanfaatkan sumber daya dan kearifan lokal yang ada (Julian dan Meine,1999), sehingga *urban governance* dapat menjadi strategi untuk mengembangkan kapasitas kelembagaan di tataran lokal dengan mengembangkan modal sosial sehingga permasalahan yang muncul diharapkan dapat terselesaikan. *Urban governance* sangat memberikan ruang bagi adanya peran institusi lokal baik dari pemerintah daerah maupun partisipasi dari masyarakat.

Pierre (1999) menekankan bahwa *Urban Governance* juga merupakan masuknya sektor swasta dalam berperan dalam pembangunan perkotaan, selain memang membutuhkan peran dari institusi lokal seperti pemerintah daerah dan masyarakat sipil. Dengan demikian *urban governance* juga memuat tentang adanya relasi yang terwujud dalam kemitraan atau kerjasama antara sektor publik dan sektor swasta. Richard E. Stren mengemukakan tentang tata kelola perkotaan yang lebih bersifat teknis dan mencakup beberapa hal, yaitu:

1. Proyek pembangunan perkotaan dalam konteks wilayah kota dan pertimbangan kelembagaan.
2. Memusatkan perhatian pada sumber daya keuangan lokal untuk memperkuat desentralisasi.
3. Memusatkan perhatian pada berbagai alternatif untuk mengorganisir dan membiayai pelayanan kota seperti: air bersih, transportasi, listrik sampah, kesehatan, dan lain-lain.

4. Perhatian untuk mencari dan mempromosikan partisipasi masyarakat dalam pelayanan infrastruktur kota (Pierre,1999).

Aspek-aspek manajemen perkotaan tersebut menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan *urban governance* atau tata kelola perkotaan perlu mempertimbangkan dari segi kelembagaan atau pelaksana manajemen perkotaan. *Urban governance* perlu menekankan pada kemampuan keuangan daerah sehingga dapat mendukung operasional pelaksanaan manajemen perkotaan. Hal ini karena manajemen perkotaan dilakukan dengan melakukan peningkatan kualitas infrastruktur fisik suatu kotaseperti pada penyediaan pelayanan publik diberbagai bidang yakni penyediaan air bersih, listrik, tempat tinggal yang layak, fasilitas pendidikan dan kesehatan. Selain itu, manajemen perkotaan juga tidak lupa perlu melibatkan atau memberi ruang kepada partisipasi masyarakat.

*Good urban governance* merupakan suatu konsep mengenai manajemen atau tata kelola perkotaan yang berakar dari dua konsep yakni konsep *good governance* dan *urban governance*. Konsep *good governance* sendiri merupakan konsep tata kelola pemerintahan yang baik dengan beberapa komponen yang menjadi indikator pengelolaan pemerintah dapat dikatakan baik. Namun, konsep *good governance* tidaklah lepas dari aspek *governance*. UNDP mengidentifikasi adanya dua aspek utama dari *governance* yakni: (1) secara teknis merupakan suatu proses dan prosedur dalam memobilisasi sumber daya, formulasi perencanaan, aplikasi teknis dan alokasi sumber daya, dan (2) dalam prosesnya perlu adanya partisipasi masyarakat, akuntabilitas, dan pemberdayaan masyarakat (Syakrani dan Syahriani, 2009:120). Sedangkan *World Bank* mengidentifikasi 4 aspek utama dalam *good governance* yang meliputi manajemen sektor publik, akuntabilitas, penegakan hukum dalam pembangunan, informasi publik dan transparansi (Tahir, 2015:12).

Konsep *governance* dan *good governance* menjadi landasan penting dalam penerapan *good urban governance*. *Good urban*

*governance* dalam penjelesannya memiliki beragam perspektif. Hendrik (2014:13) mengemukakan bahwa inti dari nilai-nilai *good urban governance* berasal dari prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance*. Prinsip-prinsip tersebut antara lain: responsitas, efektifitas, adanya penegakan aturan yang adil, akuntabel dan demokratis. Tata kelola yang baik atau *good urban governance* haruslah memperhatikan hal-hal tersebut dalam pelaksanaannya. Perspektif lain menyebutkan bahwa *good urban governance* sebenarnya merupakan kampanye global dari salah satu organisasi PBB yang bernama *United Nations Human Settlements Programme* (UN-Habitat). Organisasi ini bertujuan untuk membuat pedoman bagi negara-negara di dunia dalam rangka mewujudkan pembangunan perkotaan yang berkelanjutan. *Good urban governance* merupakan upaya merespon berbagai permasalahan pembangunan kawasan perkotaan secara efektif dan efisien yang diselenggarakan oleh pemerintah yang akuntabel dan bersama-sama dengan unsur masyarakat. Konsep *good urban governance* UN Habitat (2000) adalah:

*Urban governance is inextricably linked to the welfare of the citizenry. Good urban governance must enable women and men to access the benefits of urban citizenship. Good urban governance, based on the principle of urban citizenship, affirms that no man, woman or child can be denied access to the necessities of urban life, including adequate shelter, security of tenure, safe water, sanitation, a clean environment, health, education and nutrition, employment and public safety and mobility. Through good urban governance, citizens are provided with the platform which will allow them to use their talents to the full to improve their social and economic conditions.” (Hendrik, 2014:13).*

Konsep *good urban governance* dari UN-Habitat tersebut tampak lebih spesifik dan sesuai dengan kebutuhan untuk mewujudkan tata kelola kota yang berkelanjutan. Menurut UN-Habitat (2000) bahwa *good urban governance* merupakan upaya untuk mengurangi kemiskinan yang terjadi di perkotaan dan berupaya meningkatkan kapasitas pemerintah lokal dan

*stakeholder* lain untuk mewujudkan pembangunan perkotaan yang baik di suatu daerah. Dengan demikian penerapan dari *good urban governance* tidak hanya berupaya dalam membentuk infrastruktur perkotaan secara tepat tetapi juga upaya untuk mengurangi kemiskinan dan pengembangan kapasitas dari aktor-aktor lokal untuk terlibat secara aktif dalam tata kelola kota. Selain itu, UN-Habitat juga menjelaskan secara gamblang bahwa *good urban governance* berupaya untuk memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam tata kelola kota.

Berdasarkan pendapat dari UN-Habitat tersebut, maka tata kelola kota memiliki keterkaitan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tata kelola kota yang baik harus dapat memberikan akses bagi setiap masyarakat termasuk perempuan dan anak untuk menggunakan fasilitas perkotaan bagi kebutuhan mereka. Beberapa fasilitas yang harus dipenuhi meliputi rasa aman, ketersediaan air bersih, sanitasi, lingkungan yang bersih, fasilitas kesehatan, pendidikan, pemenuhan gizi, dan pekerjaan yang layak. Ketersediaan beberapa aspek tersebut akan memberikan kehidupan yang layak bagi masyarakat. Selain itu, *good urban governance* berusaha untuk memperbaiki dan meningkatkan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat.

*Good urban governance* sebagai suatu konsep memiliki beberapa prinsip atau komponen yang perlu dipenuhi sebagai upaya mewujudkan tujuan-tujuan tata kelola kota yang baik, seperti pengurangan kemiskinan, penyediaan fasilitas dan infrastruktur bagi masyarakat, serta peningkatan kondisi atau taraf hidup masyarakat. Prinsip-prinsip *good urban governance* yang selanjutnya diterapkanyaitu aspek keberlanjutan (*sustainability*), desentralisasi (*decentralization*), keadilan (*equity*), efisiensi (*efficiency*), transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), keterlibatan masyarakat sipil (*civic engagement*), dan keamanan (*security*) (Hendrik, 2014:13).



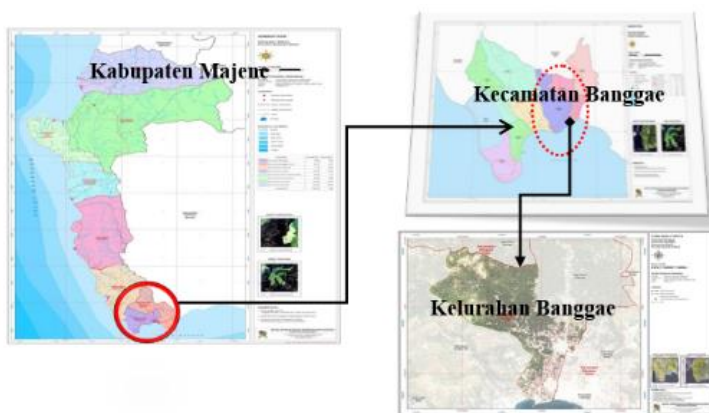


# BAB III

## STUDI PENANGANAN PERMUKIMAN KUMUH

### 3.1 Karakteristik Kelurahan Banggae Kaitannya dengan Permukiman Kumuh

Kabupaten Majene mempunyai luas wilayah 947,84 km<sup>2</sup> terbagi ke dalam 8 kecamatan (yaitu Banggae, Banggae Timur, Pamboang, Sendana, Tammero'do Sendana, Tubo Sendana, Malunda dan Ulumanda) dan 80 desa dan kelurahan. Kecamatan Banggae sebagai salah satu dari delapan kecamatan tersebut merupakan ibukota Kabupaten Majene, kemudian disebut Kota Majene. Berikut gambarannya



Sumber: RPDA Prov. Sul-Bar, 2016

Gambar 4.1 Posisi Kecamatan Banggae dan Kelurahan Banggae dalam Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Majene

Selanjutnya, Kecamatan Banggae terbagi ke dalam 8 kelurahan/desa, termasuk salah satunya yang sangat vital dan strategis adalah Kelurahan Banggae, yang posisinya dapat disimak pada peta berikut.



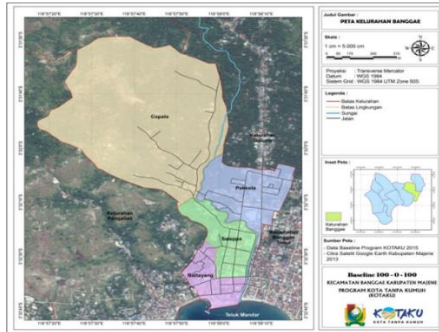
Sumber: RPDA Prov.Sul-Bar, 2016  
 Gambar 4.2 Posisi Kelurahan Banggae dalam Peta Wilayah Administrasi Kecamatan Banggae

Gambar peta tersebut menunjukkan bahwa Kelurahan Banggae menjadi bagian integral dari wilayah Kecamatan Banggae dengan posisi yang vital dan strategis karena merupakan ibukota kecamatan, dan juga sekaligus berkedudukan sebagai ibukota Kabupaten Majene. Posisi yang demikian memberikan manfaat dan keuntungan yang besar bagi Kelurahan Banggae dalam pengembangan wilayahnya untuk berbagai kegiatan vital dan strategis terutama sebagai pusat perkotaan (core urban) dan sekaligus pusat perekonomian, perdagangan dan industri.

### 3.2 Studi Permukiman Kumuh Kelurahan Banggae Kecamatan Banggae Kabupaten Majene

#### 1. Keadaan Wilayah Geografi dan Administrasi

Kelurahan Banggae sebagai pusat ibukota Kecamatan Banggae dan sekaligus pusat ibukota Majene memiliki profil wilayah seperti berikut.



Sumber: Data Baseline Program Kotaku, 2015  
 Gambar 3.3 Profil Wilayah Geografi Kelurahan Banggae

Kelurahan Banggae mempunyai luas wilayah 186,8 ha yang terbagi dalam empat lingkungan yaitu: Lingkungan Saleppa, Pakkola, Battayang dan Copala, dengan perbandingan luas wilayah masing-masing lingkungan seperti pada Tabel 3.1 berikut.

Tabel 3.1

Luas Wilayah Empat Lingkungan di Kelurahan Banggae

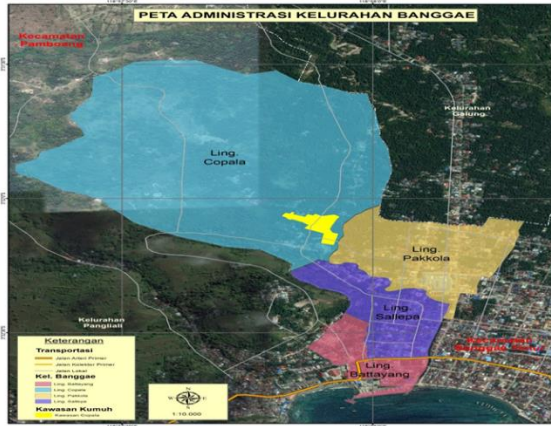
No.	Lingkungan	Luas wilayah		Keterangan
		(ha)	%	
1	Pakkola	28,3	15,1	II
2	Saleppa	18,6	10,0	III
3	Battayang	13,3	7,1	IV
4	Copala	126,6	67,8	I
Total		186,8	100	

Sumber : BPS Kelurahan Banggae, 2018

Data pada Tabel tersebut menunjukkan bahwa Lingkungan Copala mempunyai luas wilayah paling besar yakni 126,6 ha atau 67,8% dari total luas wilayah Kelurahan Banggae, sedangkan paling kecil luas wilayahnya adalah Lingkungan Battayang yakni 13,3 ha atau 7,1%. Keempat lingkungan dengan luas wilayah yang berbeda-beda tersebut sebagai satu kesatuan yang membentuk wilayah kelurahan tersebut.

Ditinjau dari aspek administrasi wilayah, batas-batas wilayah administratif Kelurahan Banggae adalah berbatasan dengan Kelurahan Galung di sebelahUtara, Teluk Mandar di

sebelah Selatan, Kelurahan Pangaliali di sebelah Barat, serta di bagian Timur berbatasan dengan Kelurahan Labuang Utara Kecamatan Banggae Timur. Untuk jelasnya dapat pula disimak pada peta berikut.



Sumber: Data Baseline Program Kotaku, 2015

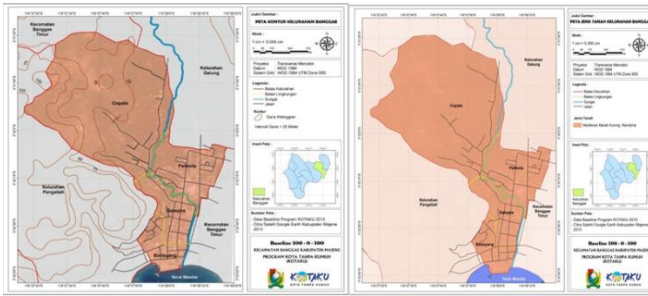
Gambar 3.4 Peta Batas Wilayah Administrasi Kelurahan Banggae

Gambar peta tersebut menunjukkan bahwa posisi wilayah Kelurahan Banggae sangat strategis karena selain berbatasan dengan Teluk Mandar juga berada di jalur transportasi utama angkutan antar kota dan provinsi yakni Jalan Trans-Sulawesi Polewali Mandar - Majene - Mamuju sehingga memiliki aksesibilitas yang tinggi serta sangat sesuai untuk pengembangan pusat-pusat perniagaan atau perdagangan dan jasa, industri maupun daerah tujuan wisata. Selain itu, wilayah Kelurahan Banggae juga dibelah oleh Sungai Mandar yang terhubung langsung dengan Teluk Mandar serta daerah hinterland-nya sehingga memungkinkan untuk pengembangan transportasi air (sungai) dan kegiatan wisata alam (sungai).

## 2. Keadaan Topografi, Geologi dan Hidrologi

Kelurahan Banggae mempunyai topografi wilayah yang sebagian dataran rendah dan sebagian perbukitan. Hal ini tercermin dari letak wilayah geografisnya yang berada pada posisi koordinat 3031'31" - 3032'44"LS (Lintang Selatan) dan

118057'19" - 118058'18" BT (Bujur Timur) dengan ketinggian berkisar 0,5 - 100 meter di atas permukaan laut (dpl) (BPS Kelurahan Banggae, Kecamatan Banggae Kabupaten Majene, 2018). Kondisi topografi wilayah yang demikian membentuk kontur dan jenis tanah/lahan seperti digambarkan berikut.



Sumber: Data Baseline Program Kotaku, 2015

Gambar 3.5 Peta Garis Kontur dan Jenis Tanah Kelurahan Banggae

Gambar peta tersebut menunjukkan bahwa kontur wilayah Kelurahan Banggae terdiri atas dataran tinggi dan dataran rendah. Garis ketinggian berada di Lingkungan Copala dengan garis kontur 25 meter. Dengan kata lain bahwa dataran rendah terutama pada lingkungan yang orientasi wilayahnya ke arah pesisir pantai seperti Lingkungan Battayang, Saleppa dan Pakkola, sedangkan dataran tinggi berupa perbukitan pada Lingkungan Copala yang orientasi wilayahnya lebih jauh masuk zona daratan dan pegunungan.

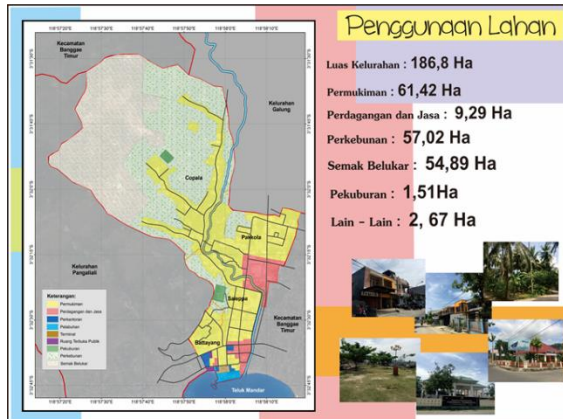
Wilayah Kelurahan Banggae memiliki kondisi geologi yang disusun oleh batuan sedimen kapur. Ciri-cirinya yaitu warna putih keabu-abuan, abu-abu, abu-abu gelap, hitam, kuning, coklat, dan lainnya yang disebabkan oleh adanya kotoran-kotoran. Jenis tanah atau lahan secara umum di Kelurahan Banggae adalah mediteranian merah kuning (Rendzine) sehingga cocok untuk kegiatan perkebunan dan peternakan. Batuan ini merupakan hasil pembetulan batu kapur keras. Tanah mediteran berwarna merah sampai coklat sedangkan Tanah Renzina warnanya merah. Tanah mediteran merupakan jenis tanah yang kurang

subur namun cocok untuk tanaman palawija, jati, tembakau, dan jambu mente. Sedangkan Tanah Renzina memiliki sedikit unsur hara sehingga menyebabkan tanahnya tidak subur.

Terkait dengan aspek hidrologi, sumber daya air di Kelurahan Banggae ada dua jenis, yakni air permukaan dan air tanah. Air permukaan yang ada di Kelurahan Banggae berupa sungai kecil yakni Sungai Majene yang mana saat ini masih digunakan oleh sebagian kecil warga untuk keperluan mandi dan mencuci. Kondisi Sungai Majene beberapa tahun belakangan mengalami penyempitan akibat kurangnya air yang mengalir dari hulu sungainya. Sehingga pada musim kemarau Sungai Majene mengalami sering mengalami kekeringan. Untuk jenis air tanah di Kelurahan Banggae dapat dengan mudah diperoleh. Cukup hanya menggali dengan kedalaman 5 – 10 meter air tanah sudah didapatkan dan digunakan sebagai air bersih. Namun di beberapa titik air tanah yang dimanfaatkan sebagai sumur gali kondisi airnya agak berbau.

### 3. Pola Ruang dan Penggunaan Lahan

Kelurahan Banggae yang luas wilayahnya 186,8 ha telah mengalami pola ruang dan penggunaan lahan seperti tertera pada Gambar 4.5.



Sumber: Data Baseline Program Kotaku, 2015  
 Gambar 4.6 Peta Pola Ruang dan Penggunaan Lahan Kelurahan Banggae

Gambar peta tersebut menunjukkan bahwa wilayah Kelurahan Banggae terbagi ke dalam sejumlah kegiatan penggunaan lahan

Tabel 3.2  
 Pola Ruang dan Penggunaan Lahan di Kelurahan Banggae

No.	Kegiatan	Luas Penggunaan Lahan		Keterangan
		ha	%	
1	Permukiman	61,42	32,88	Penggunaan lahan paling terbanyak
2	Perdagangan dan jasa	9,29	0,50	
3	Perkebunan	57,02	30,52	Penggunaan lahan terbanyak kedua
4	Semak belukar	54,89	29,38	Penggunaan lahan terbanyak ketiga
5	Tempat pemakaman umum (TPU)	1,51	0,08	Penggunaan lahan paling terkecil
6	Lain-lain	2,67	0,14	Perkantoran, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas olah raga, jalan
Total		186,8	100,0	

Sumber: RTRW Kelurahan Banggae, 2018

Data pada Tabel 3.2 tersebut menunjukkan bahwa dari total luas wilayah Kelurahan Banggae, 61,42 ha atau 32,88% digunakan oleh penduduk untuk lahan terbangun berupa permukiman, dan ini merupakan kegiatan penggunaan tanah atau lahan paling banyak. Selanjutnya, lahan seluas 57,02 ha (atau 30,52%) dipergunakan untuk kegiatan perkebunan terutama di Lingkungan Copala, dan ini merupakan kegiatan penggunaan tanah lahan terbanyak kedua. Kemudian lahan berupa semak belukar seluas 54,89 ha (29,38%) merupakan kegiatan penggunaan lahan terbanyak ketiga. Penggunaan lahan untuk kegiatan perdagangan dan jasa merupakan jenis penggunaan lahan paling kecil yakni 9,29 ha (0,5%). Sisanya 1,51 ha (0,08%) untuk tempat pemakaman umum (TPU) dan 2,67 ha (0,14%) lahan untuk kegiatan lainnya seperti kantor pemerintah dan swasta, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas olah raga dan lainnya.

Realitas tersebut menunjukkan bahwa selain penggunaan lahan untuk kawasan permukiman yang besar, juga terdapat luas lahan lebih besar untuk ruang terbuka (dan RTH) seperti lahan perkebunan, semak belukar, dan TPU atau pekuburan. Dengan demikian dapat dibuat perbandingan secara keseluruhan bahwa terdapat lahan seluas 113,42 ha (60,7%) sebagai lahan non-terbangun, dan 73,38 ha (39,3%) lahan terbangun. Hal ini juga berarti luas lahan non-terbangun masih jauh lebih besar daripada luas lahan terbangun. Luas lahan non-terbangun atau kawasan terbuka banyak terdapat di Lingkungan Copala yang wilayahnya merupakan kawasan perbukitan. Sedangkan Lingkungan Pakkola, Saleppa, dan Battayang yang terletak di wilayah dataran rendah sebagian besar penggunaan lahannya adalah untuk permukiman serta perdagangan dan jasa.

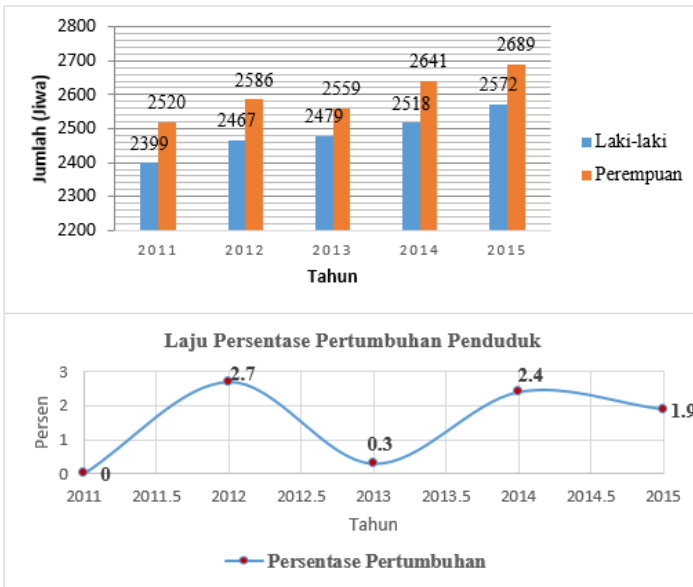
Kelurahan Banggae dengan demikian memiliki potensi sumber daya alam berupa perkebunan, pertanian, dan pertambangan sirtu. Hasil-hasil perkebunan terutama pohon kelapa cukup banyak dijumpai dan menjadi komoditi unggulan. Hasil perkebunan lainnya adalah ubi kayu, jagung, ubi jalar,



kacang ijo, pisang, pepaya dan cabe. Sedangkan untuk pertambangan pasir, terdapat Sungai Mandar yang menjadi lokasi pengambilan pasir bagi para pengusaha pasir. Permasalahan yang masih menonjol adalah adanya lahan berupa semak belukar dan perbukitan yang belum dikelola dan dimanfaatkan untuk kegiatan produktif.

#### 4. Keadaan Sosio-Demografi Penduduk

Kuantitas penduduk di Kelurahan Banggae sebanyak 4.826 jiwa (terdiri atas: 2.453 jiwa perempuan dan 2.373 jiwa laki-laki, ataudengan sex rasio sebesar 97), dengan laju pertumbuhan seperti pada histogram berikut.



Sumber: BPS Kecamatan Banggae, 2016  
 Gambar 4.7 Histogram dan Grafik Pertumbuhan Penduduk di Kelurahan Banggae

Kelurahan Banggae memiliki laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,35% per tahun dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 104 jiwa setiap tahun. Pola penyebaran penduduk secara umum bersifat linear mengikuti jalan raya dan sungai, kecuali di Lingkungan Copala yang berada pada daerah perbukitan yang menunjukkan pola radial.

Tabel 3.3  
Distribusi Jumlah Penduduk di Kelurahan Banggae

No.	Determinan	Lingkungan				Total
		Pakkola	Saleppa	Battayang	Copala	
1	Jumlah Penduduk (jiwa, %)	1.687 (34,8%)	1.484 (30,8%)	1.039 (21,5%)	916 (18,9%)	4.826 (100%)
	a. Laki-laki	815 (33,2%)	722 (29,4%)	372 (15,2%)	464 (18,9%)	2.453 (50,8%)
	b. Perempuan	872 (36,7%)	762 (32,1%)	367 (15,5%)	452 (19,0%)	2.373 (49,2%)
2	Kepadatan penduduk (jiwa/ha)	95	126	86	44	88
3	Jumlah rumah tangga (KK)	397 (36,0%)	340 (38,0%)	178 (15,9%)	203 (18,1%)	1.118 (100%)
4	Jumlah keluarga	433 (34,8%)	387 (31,1%)	207 (16,6%)	219 (17,6%)	1.245 (100%)

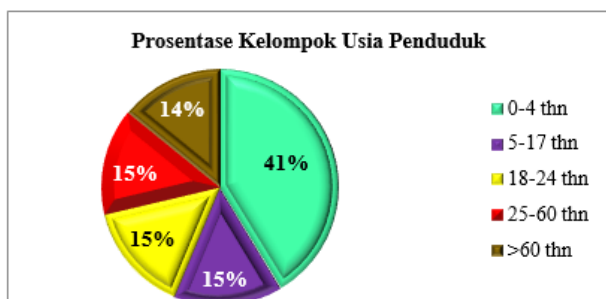
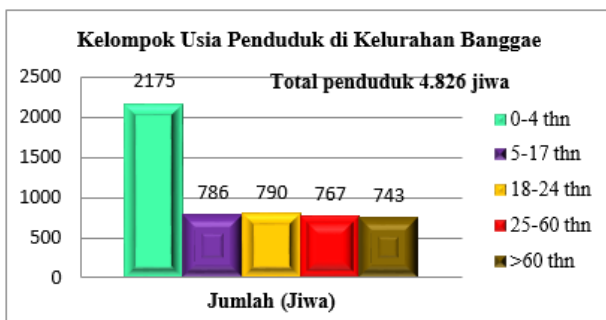
Sumber: Data Baseline 100-0-100 Program KOTAKU Tahun 2015

Data pada Tabel 4.3 tersebut menunjukkan bahwa jumlah penduduk terbanyak di Kelurahan Banggae adalah di Lingkungan Pakkola, kemudian di Saleppa, sedangkan jumlah penduduk terendah di Lingkungan Copala. Fenomenanya bahwa walaupun jumlah penduduk masih lebih banyak di Pakkola namun tingkat kepadatan penduduk tertinggi justru di Saleppa.

Keberadaan sejumlah penduduk yang ada pada empat lingkungan di Kelurahan Banggae tersebut mempunyai karakteristik terutama dari segi kelompok usia dan pendidikan, seperti diuraikan berikut.

a. Karakteristik penduduk berdasarkan Kelompok Usia

Keberadaan sejumlah penduduk di Kelurahan Banggae secara umum dapat diklasifikasi ke dalam beberapa kelompok usia seperti pada histogram dan diagram berikut.



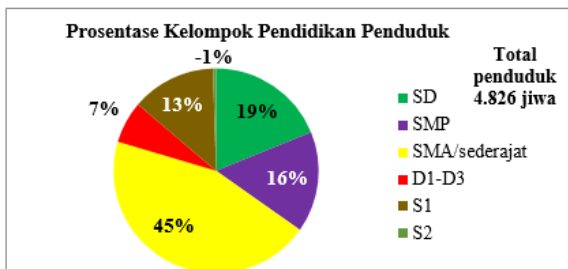
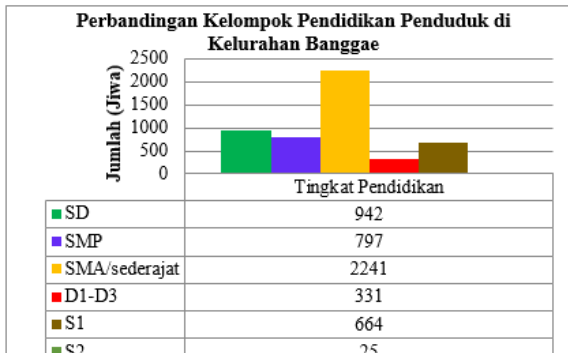
Sumber: UPTD BKKBD Kabupaten Majene, 2015

Gambar 4.8 Kelompok Usia Penduduk di Kelurahan Banggae

Data pada histogram dan diagram tersebut menunjukkan bahwa kelompok usia penduduk terbanyak di Kelurahan Banggae adalah 0-4 tahun yakni 2.175 jiwa (atau 41% dari jumlah penduduk). Sedangkan kelompok usia 5-17 tahun, 18-24 tahun dan 25-60 tahun relatif tidak jauh berbeda atau hampir sama jumlahnya dengan persentase masing-masing 15%. Bahkan kelompok usia diatas 60 tahun pun relatif hampir sama kuantitasnya dengan kelompok usia dibawahnya 5-60 tahun. Hal ini berarti bahwa kebanyakan penduduk tergolong usia produktif dan usia pra sekolah.

b. Karakteristik penduduk berdasarkan Tingkat Pendidikan

Penduduk di Kelurahan Banggae mempunyai tingkat pendidikan yang beragam, dan secara umum dapat dikelompokkan seperti pada histogram dan diagram berikut.



Sumber: Data Monografi Kelurahan Banggae Tahun 2016

Gambar 4.9 Kelompok Pendidikan Penduduk di Kelurahan Banggae

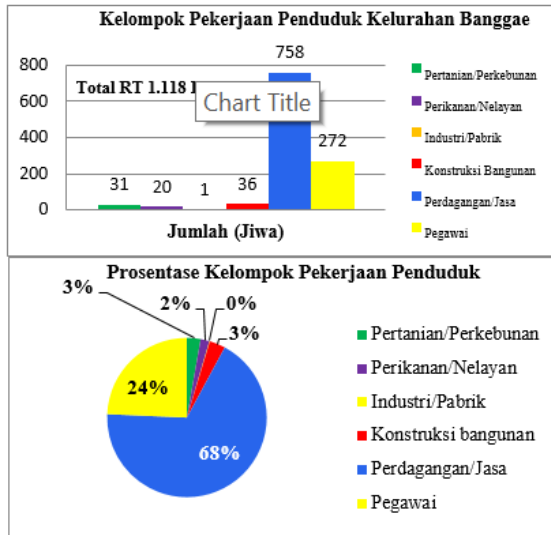
Data pada histogram dan diagram tersebut menunjukkan bahwa kelompok pendidikan penduduk di Kelurahan Banggae paling banyak adalah tamat SMA atau sederajat, dan terbanyak kedua adalah tamat SD, sedangkan kelompok pendidikan terendah jumlahnya adalah diploma. Dengan kata lain bahwa kelompok pendidikan terbanyak adalah level pendidikan dasar dan menengah (SLTA, SMP, SD) yakni sebanyak 3.980 jiwa. Namun demikian, jumlah kelompok pendidikan untuk level pendidikan tinggi (sarjana S-1, diploma D1-D3 dan magister S-2) juga mengalami peningkatan menjadi 1.020 jiwa.

## 5. Keadaan Sosio Ekonomi dan Budaya

### a. Pola pencaharian penduduk

Karakteristik wilayah dan lingkungan alam serta dinamika kehidupan sosial budaya dan ekonomi mempengaruhi pilihan-pilihan pola pencaharian atau pekerjaan/ profesi sejumlah penduduk atau rumah tangga di Kelurahan Banggae, yang secara

umum dapat dikelompokkan seperti pada histogram dan diagram berikut.



Sumber: Data Baseline 100-0-100 Program KOTAKU Tahun 2015

Gambar 4.10 Kelompok Pekerjaan Penduduk di Kelurahan Banggae

Data pada histogram dan diagram tersebut menunjukkan bahwa kelompok pekerjaan/profesi penduduk terbanyak di Kelurahan Banggae adalah bekerja di bidang perdagangan dan jasa, dan terbanyak kedua bekerja di pemerintahan sebagai aparatur sipil negara/ASN (baik sebagai pegawai negeri maupun tenaga honorer), termasuk TNI/Polri. Selibhnya, bekerja sebagai petani, nelayan, buruh harian. Banyaknya penduduk yang bekerja di bidang perdagangan dan jasa disebabkan oleh faktor wilayah Kelurahan Banggae yang menjadi salah satu pusat kegiatan ekonomi di Kabupaten Majene.

Karakteristik pola pencaharian atau pekerjaan/profesi tersebut paralel dengan perbedaan tingkat pendapatan penduduk atau rumah tangga/keluarga. Dari perbedaan-perbedaan pola pencaharian dan tingkat pendapatan tersebut kemudian menentukan status kemampuan penghasilan warga masyarakat yang secara umum dapat diklasifikasi ke dalam dua golongan

yakni golongan masyarakat berpenghasilan rendah (disingkat MBR) dan golongan masyarakat berpenghasilan yang lebih baik atau disebut Non-MBR.

b. Sarana prasarana perekonomian

Di Kelurahan Banggae secara umum terdapat sejumlah sarana prasarana serta fasilitas perekonomian seperti pasar, pusat pertokoan dan perbelanjaan, tempat pelelangan ikan (TPI), pelabuhan, terminal, lembaga keuangan, hotel, rumah makan. Untuk jelasnya dapat diuraikan lebih lanjut berikut.

1) Pasar

Pasar yang ada di Kelurahan Banggae secara umum adalah pasar sentral, pasar TPI, dan pasar malam. Pasar sentral menjadi pusat perdagangan barang dan jasa sehari-hari dari seluruh wilayah Kabupaten Majene, sedangkan pasar TPI dan pasar malam (2 kali seminggu) hanya melayani skala Kecamatan Banggae dan sekitarnya.

2) Pusat pertokoan dan perbelanjaan

Kelurahan Banggae memiliki pusat pertokoan yang tidak dimiliki oleh kelurahan lainnya baik di Kecamatan Banggae maupun Kabupaten Majene secara keseluruhan. Pusat pertokoan tersebut memiliki posisi strategis karena berada di jalur transportasi utama yakni jalan trans-Sulawesi khususnya Polewali Mandar - Majene-Mamuju sehingga aksesnya sangat mudah. Selain itu, pusat pertokoan tersebut berdekatan dengan Pantai Majene serta fasilitas perekonomian dan perdagangan lainnya. Selain pusat pertokoan tersebut, juga terdapat pusat perbelanjaan lainnya seperti toko swalayan atau minimarket

3) Pelabuhan

Letak wilayah Kelurahan Banggae yang sebagian berada di wilayah pesisir pantai dan berbatasan langsung dengan Teluk Mandar menyebabkan arus lalu lintas perekonomian dan perdagangan melalui jalur transportasi air atau laut menjadi bagian integral dari kegiatan perekonomian penduduk. Aktivitas tersebut didukung oleh keberadaan Pelabuhan Laut yang berada di

Lingkungan Battayang. Pelabuhan tersebut terutama banyak digunakan oleh nelayan sebagai tempat bongkar muat hasil tangkapan ikan dari laut. Di pelabuhan tersebut hampir setiap hari ramai dikunjungi kalangan pedagang dan warga masyarakat untuk melakukan transaksi jual beli ikan dari nelayan.

#### 4) Terminal

Sarana prasarana atau fasilitas perekonomian lainnya yang dimiliki oleh Kelurahan Banggae adalah terminal angkutan umum yang letaknya cukup strategis karena berada di jalur transportasi utama yakni jalan trans-Sulawesi, berdekatan dengan pusat pertokoan dan Pantai Majene.

#### 5) Lembaga keuangan/pembiayaan

Kedudukan Kelurahan Banggae sebagai ibukota Kecamatan Banggae sekaligus ibukota Kabupaten Majene serta pusat Kota Majene menyebabkan pemilik modal atau investor tertarik membangun atau mengembangkan lembaga keuangan/pembiayaan terutama perbankan, sehingga terdapat beberapa bank baik bank yang dikelola oleh pemerintah maupun swasta, seperti BRI, BNI, dan lainnya. Selain itu, juga berkembang lembaga keuangan/pembiayaan lainnya seperti Koperasi. Dengan demikian, keberadaan bank dan koperasi tersebut semakin memudahkan kalangan warga masyarakat mengakses sumber modal untuk memenuhi kebutuhan modal usaha maupun kebutuhan lainnya.

Khusus selama program Kotaku dilaksanakan, juga tersedia bantuan modal usaha berupa dana bergulir dari pengelola program Kotaku. Fasilitas bantuan modal usaha ini dimanfaatkan oleh kalangan pelaku usaha kecil menengah termasuk kalangan warga masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dan miskin di Kelurahan Banggae. Bantuan modal usaha (BMU) tersebut dikelola oleh sejumlah Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) yang ada.

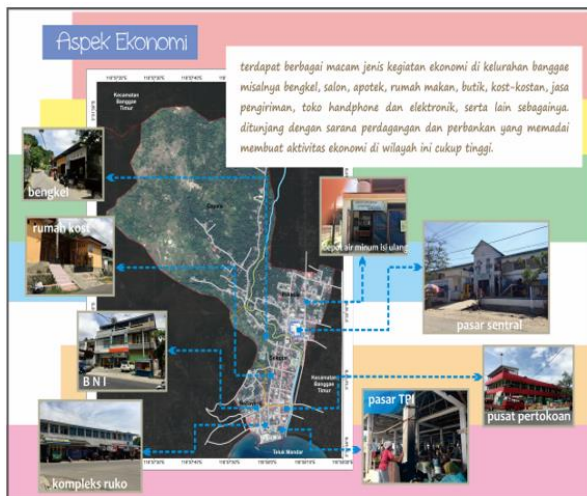
Di Kelurahan Banggae terdapat 52 KSM yang dikelola langsung oleh Unit Pengelola Keuangan (UPK) BKM

Assamaturuang dan aktif melayani pemberian BMU kepada warga masyarakat, walaupun dalam perkembangannya pengelolaan bantuan dana bergulir (BDG) tersebut masih menghadapi tantangan permasalahan karena tidak semua kelompok penerima manfaat (KPM) mengelola dan mengembalikan DBG tersebut dengan lancar, ada yang menunggak beberapa bulan dengan tingkat pengembalian mencapai 91%. Namun demikian, kehadiran BMU dalam bentuk DBG tersebut cukup membantu kalangan warga masyarakat mengatasi kebutuhan sumber modalnya.

#### 6) Hotel dan rumah makan

Di Kelurahan Banggae berdiri sejumlah hotel, wisma atau penginapan sehingga memudahkan para pengunjung untuk memenuhi kebutuhannya atas fasilitas tempat menginap dan beristirahat ataupun melakukan kunjungan wisata. Demikian pula rumah makan cukup banyak tersedia terutama rumah makan dengan kuliner tradisional dan cita rasa Mandar.

Gambaran secara umum mengenai keberadaan sejumlah sarana prasarana serta aktivitas perekonomian masyarakat di Kelurahan Banggae dapat pula disimak pada gambar berikut.



Sumber: Data Baseline 100-0-100 Program KOTAKU

Gambar 4.11 Peta Eksisting Sarana Prasarana & Fasilitas serta Aneka Jenis Kegiatan Usaha Ekonomi dan Perdagangan di Kelurahan Banggae



Tantangan permasalahan lainnya dalam pengelolaan dan pengembangan usaha ekonomi di Kelurahan Banggae adalah

- 1) Kurang memadainya kondisi infrastruktur pendukung sarana pasar sentral seperti jalan dan toilet. Pasar sentral yang menjadi pusat ekonomi kabupaten kondisi jalannya rusak di sebagian besar bagian sehingga menghambat aksesibilitas warga apalagi ketika turun hujan. Toilet yang ada juga tidak dimanfaatkan sehingga penjual dan pembeli yang ingin menggunakan sarana toilet memilih untuk ke masjid yang ada di dekat pasar.
- 2) Lapak pedagang yang berjualan di pasar malam tidak tertata dengan rapi menyebabkan kondisi pasar malam menjadi tidak teratur. Tidak adanya stand/tempat khusus untuk berjualan menyebabkan pedagang menggelar lapak seadanya di badan jalan yang menjadi lokasi pasar malam (Jl. Muh. Yusuf).
- 3) Tidak optimalnya fungsi Pasar TPI menjadi tempat khusus penjualan ikan di Kabupaten Majene. Banyak penjual yang berjualan ikan di pinggir jalan dibandingkan yang berjualan di dalam bangunan pasar. Hal ini terjadi karenakurangnya pembeli yang masuk ke dalam pasar dan lebih memilih untuk melakukan transaksi di pinggir jalan. Selain itu, jumlah penjual yang sedikit Sentral yang letaknya  $\pm 500$  meter dari pasar TPI.
- 4) Bangunan pusat pertokoan yang tidak berfungsi optimal sebagai sarana perdagangan dan jasa. Kondisi bangunan yang sudah tua, tidak terawat serta sedikitnya penjual yang ada menjadi penyebab hal tersebut. Penggunaan bangunan sebagian besar di lantai satu untuk berdagang sedangkan lantai dua dimanfaatkan sebagai kantor atau sejenisnya oleh beberapa lembaga/organisasi.

c. Keadaan Sosial Budaya

Di Kelurahan Banggae, seperti di Kecamatan Banggae dan Kabupaten Majene pada umumnya, penduduk atau masyarakat umumnya berasal dari etnis Mandar, disamping sejumlah kecil etnis lainnya seperti Bugis, Makassar, Toraja, Jawa dan lainnya. Etnis Mandar merupakan suku mayoritas yang masih

mendominasi kehidupan sosial budaya masyarakat, sehingga penggunaan bahasa Mandar menjadi sangat dominan dalam kehidupan sehari-hari. Demikian pula tradisi dan adat istiadat dari budaya Mandar masih cukup dominan dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat.

Merujuk kepada latar belakang sejarah, kehidupan sosial budaya masyarakat di Kelurahan Banggae (sekarang disebut sebagai pusat Kota Majene) sulit dilepaskan dari nilai-nilai budaya dan kearifan lokal, tradisi dan adat istiadat serta pola perilaku budaya yang diwarisi dari Kerajaan Banggae yang dulunya merupakan pusat pemerintahan Konfederasi Kerajaan Mandar yang wilayahnya mencakup Sulawesi Barat sekarang. Mayoritas penduduk di Kelurahan Banggae memeluk agama Islam dan memiliki hubungan kekerabatan yang kental serta mewarisi tanah adat dari para leluhurnya secara turun temurun, sehingga mereka sudah terbiasa menjadi hegemoni penggunaan tanah atau lahan dalam setiap lingkungan sehingga pola permukiman terbentuk dari kebiasaan hidup secara berdekatan dalam sistem kekerabatan atau kekeluargaan, dan hal inilah yang menyebabkan semangat kebersamaan dan kegotongroyongan sebagai suatu komunitas sosial keluarga selalu ada dan melekat.

## **BAB IV**

### **PELAKSANAAN PROGRAM KOTAKU**

#### **4.1 Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku)**

Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) adalah program yang dilaksanakan secara nasional di 269 kota/kabupaten di 34 Propinsi 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.

KOTAKU diharapkan menjadi “platform kolaborasi” yang mendukung penanganan kawasan permukiman kumuh seluas 38.431 ha yang dilakukan secara bertahap di seluruh Indonesia melalui pengembangan kapasitas pemerintah daerah dan masyarakat, penguatan kelembagaan, perencanaan, perbaikan infrastruktur dan pelayanan dasar di tingkat kota maupun masyarakat, serta pendampingan teknis untuk mendukung tercapainya sasaran RPJMN 2015-2019 yaitu pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 persen (Pedoman Teknis Program Kota Tanpa Kumuh 2016).

Penanganan kumuh ini meliputi aspek pembangunan infrastruktur dan pendampingan sosial dan ekonomi untuk keberlanjutan penghidupan masyarakat yang lebih baik di lokasi permukiman kumuh. Program KOTAKU untuk mewujudkan konsep “100-0-100”, yaitu 100 persen akses universal air minum dan sanitasi, serta 0 persen pemukiman kumuh, dan 100 persen

hibah sanitasi. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP) mengatur bahwa Permukiman Kumuh adalah permukiman yang tidak laik huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat, sedangkan Perumahan Kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

Berdasarkan konsepsi tersebut dapat dirumuskan karakteristik perumahan kumuh dan permukiman kumuh dari aspek fisik sebagai berikut:

1. Merupakan satuan entitas perumahan dan permukiman;
2. Kondisi bangunan tidak memenuhi syarat, tidak teratur dan memiliki kepadatan tinggi;
3. Kondisi sarana dan prasarana tidak memenuhi syarat. Khusus untuk bidang keciptakaryaan, batasan sarana dan prasarana adalah:
  - a) Keteraturan bangunan
  - b) Jalan Lingkungan
  - c) Drainase Lingkungan
  - d) Penyediaan Air Bersih/Minum
  - e) Pengelolaan Persampahan
  - f) Pengelolaan Air Limbah
  - g) Pengamanan Kebakaran
  - h) Ruang Terbuka Publik.

Karakteristik fisik tersebut selanjutnya menjadi dasar perumusan kriteria dan indikator dari gejala kumuh dalam proses identifikasi lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Selain karakteristik fisik, karakteristik non fisik pun perlu diidentifikasi guna melengkapi penyebab kumuh dari aspek non fisik seperti perilaku masyarakat, kepastian bermukim, kepastian berusaha, dan sebagainya (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh Direktorat Jenderal Kementerian PUPR, 2016).

Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) ditujukan untuk membangun sistem yang terpadu untuk penanganan permukiman kumuh, dimana pemerintah daerah memimpin dan berkolaborasi dengan para pemangku kepentingan dalam perencanaan maupun implementasinya, serta mengedepankan partisipasi masyarakat. Tujuan program adalah meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di kawasan kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni, produktif dan berkelanjutan. Tujuan tersebut dicapai antara lain:

1. Menurunnya luas kawasan permukiman kumuh menjadi 0 ha
2. Terbentuknya Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman (Pokja PKP) di tingkat kabupaten/kota dalam penanganan kumuh yang berfungsi dengan baik
3. Tersusunnya rencana penanganan kumuh tingkat kota/kabupaten dan tingkat masyarakat yang terlembagakan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
4. Meningkatnya penghasilan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) melalui penyediaan infrastruktur dan kegiatan peningkatan penghidupan masyarakat untuk mendukung pencegahan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh
5. Terlaksananya aturan bersama sebagai upaya perubahan perilaku hidup bersih dan sehat masyarakat dan pencegahan kumuh.

Pencapaian tujuan program dan tujuan antara diukur dengan merumuskan indikator kinerja keberhasilan dan target capaian program yang akan berkontribusi terhadap tercapainya sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yaitu pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 persen. Secara garis besar pencapaian tujuan diukur dengan indikator “outcome” sebagai berikut:

1. Meningkatnya akses masyarakat terhadap infrastruktur dan pelayanan perkotaan pada kawasan kumuh sesuai dengan kriteria kumuh yang ditetapkan (antara lain: drainase; air bersih/minum; pengelolaan persampahan; pengelolaan air limbah; pengamanan kebakaran; Ruang Terbuka Publik);
2. Menurunnya luasan kawasan kumuh karena akses infrastruktur dan pelayanan perkotaan yang lebih baik;
3. Terbentuk dan berfungsinya kelembagaan yaitu Pokja PKP di tingkat kota/kabupaten untuk mendukung program KOTAKU;
4. Penerima manfaat puas dengan kualitas infrastruktur dan pelayanan perkotaan di kawasan kumuh.
5. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat dengan mendorong penghidupan berkelanjutan di wilayah kumuh (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh Direktorat Jenderal Kementerian PUPR, 2016).

Tujuan dibuatnya program KOTAKU dapat dilihat dari tercapainya indikator-indikator tersebut. Apabila akses masyarakat untuk mendapatkan air bersih, pengelolaan air limbah yang tidak mencemari lingkungan, pengelolaan persampahan yang baik, dan adanya Ruang Terbuka Hijau, maka program ini dapat dikatakan berhasil.

Upaya mewujudkan program yang baik dan maksimal yang dicanangkan oleh Pemerintah maka dibutuhkan strategi yang tepat untuk mencapainya. Adapun strategi yang disusun oleh Tim Kota Tanpa Kumuh adalah sebagai berikut:

1. Strategi Dasar Kolaborasi, yaitu seluruh pelaku pembangunan dalam penanganan permukiman kumuh.
2. Strategi operasional dalam penyelenggaraan program KOTAKU adalah sebagai berikut:
  - a) Menyelenggarakan penanganan kumuh melalui pencegahan kumuh dan peningkatan kualitas permukiman kumuh;
  - b) Meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kelembagaan yang mampu berkolaborasi dan membangun jejaring

penanganan kumuh mulai dari tingkat pusat sampai dengan tingkat masyarakat;

- c) Menerapkan perencanaan partisipatif dan penganggaran yang terintegrasi dengan multisektor dan multi-aktor;
- d) Memastikan rencana penanganan kumuh dimasukkan dalam agenda RPJM Daerah dan perencanaan formal lainnya;
- e) Memfasilitasi kolaborasi dalam pemanfaatan produk data dan rencana yang sudah ada, termasuk dalam penyepakatan data dasar (baseline) permukiman yang akan dijadikan pegangan bersama dalam perencanaan dan pengendalian;
- f) Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar lingkungan yang terpadu dengan sistem kota;
- g) Mengembangkan perekonomian lokal sebagai sarana peningkatan kehidupan berkelanjutan;
- h) Advokasi kepastian bermukim bagi masyarakat berpenghasilan rendah kepada semua pelaku kunci;
- i) Memfasilitasi perubahan sikap dan perilaku pemangku kepentingan dalam menjaga lingkungan permukiman agar layak huni dan berkelanjutan (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU, 2016).

Adanya strategi dalam melaksanakan program maka tujuan program akan lebih mudah tercapai. Hal ini dikarenakan strategi akan membantu pelaksana program untuk mencapai apa yang menjadi tujuan program, dan meminimalisir kemungkinan terjadinya dampak negatif yang terjadi jika program tidak memiliki strategi dan prinsip.

Prinsip dasar yang diterapkan dalam pelaksanaan Program KOTAKU adalah:

1. Pemerintah Daerah sebagai Nakhoda. Pemerintah daerah dan pemerintah desa/kelurahan memimpin kegiatan penanganan permukiman kumuh secara kolaboratif dengan berbagai pemangku kepentingan baik sektor maupun aktor di tingkatan

pemerintahan serta melibatkan masyarakat dan kelompok peduli lainnya.

2. Perencanaan komprehensif dan berorientasi outcome (pencapaian tujuan program). Penataan permukiman diselenggarakan dengan pola pikir yang komprehensif dan berorientasi pencapaian tujuan terciptanya permukiman layak huni sesuai visi kabupaten/ kota, yang berkontribusi pada pencapaian target nasional yaitu mencapai 0 ha kumuh pada 5 tahun mendatang (2019).
3. Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran. Rencana penanganan kumuh merupakan produk Pemda sehingga mengacu pada visi kabupaten/ kota dalam RPJMD.
4. Rencana penanganan permukiman kumuh terintegrasi dengan perencanaan pembangunan di tingkat kota/ kabupaten dimana proses penyelenggaraan disesuaikan dengan siklus perencanaan dan penganggaran. Rencana penanganan permukiman kumuh di tingkat kota/ kabupaten mengakomodasi rencana di tingkat masyarakat, yang diikuti dengan integrasi penganggaran mulai dari Pemerintah Provinsi, Pemkot/ Pemkab hingga pemerintah desa dan kecamatan.
5. Partisipatif, yaitu pembangunan partisipatif dengan memadukan perencanaan dari atas (top-down) dan dari bawah (bottom-up)
6. Kreatif dan Inovatif Prinsip kreatif dalam penanganan permukiman kumuh adalah upaya untuk selalu mengembangkan ide-ide dan cara-cara baru dalam melihat masalah dan peluang yang sangat dibutuhkan dalam penanganan kumuh
7. Tata Kelola Kepemerintahan yang Baik (good governance) pemerintah daerah pemerintah desa/ kelurahan masyarakat mampu melaksanakan dan mengelola pembangunan wilayahnya secara mandiri, dengan menerapkan tata kelola yang baik (good governance)



8. Investasi penanganan kumuh disamping harus mendukung perkembangan kota juga harus mampu meningkatkan kapasitas dan daya dukung lingkungan. (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh, 2016).

Prinsip-prinsip dari pelaksanaan program Kota Tanpa Kumuh adalah: pertama, Partisipatif (yakni pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan proses kegiatan); kedua, Transparan (dilaksanakan secara terbuka); ketiga, Akuntabel, dapat dipertanggungjawabkan; keempat, Keberlanjutan, infrastruktur permukiman memberikan manfaat secara menerus. Adapun komponen Program KOTAKU, adalah: Pertama, Komponen 1: Pengembangan kelembagaan dan kebijakan; Komponen 2: Integrasi perencanaan dan pengembangan kapasitas untuk Pemerintah Daerah dan masyarakat; Ketiga, Komponen 3: Perbaikan infrastruktur dan pelayanan perkotaan di kawasan kumuh, meliputi: a. infrastruktur primer dan sekunder, termasuk dukungan pengembangan pusat usaha di kabupaten/ kota terpilih., dan b. infrastruktur tersier atau infrastruktur lingkungan, termasuk dukungan penghidupan berkelanjutan; Keempat, Komponen 4: Dukungan pelaksanaan dan bantuan teknis; Kelima, Komponen 5: Dukungan untuk darurat bencana (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh, 2016).

Berdasarkan tujuan program yang telah ditetapkan, maka Direktorat Jenderal Cipta Kementerian PUPR menetapkan pola penanganan permukiman kumuh dalam Program KOTAKU yakni tidak hanya mengatasi kekumuhan yang sudah ada, namun juga untuk mencegah tumbuhnya kekumuhan baru. Cakupan kerja penanganan kumuh dalam Program KOTAKU berdasarkan kondisi kualitas permukiman yang ada dapat dibedakan menjadi tiga pola penanganan, yang mengacu kepada Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yaitu:

1. Pencegahan: tindakan pencegahan kumuh meliputi pengelolaan dan pemeliharaan kualitas perumahan dan

- permukiman, serta dengan pencegahan tumbuh dan berkembangnya perumahan dan permukiman kumuh baru.
2. Peningkatan Kualitas: peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh dapat dilaksanakan melalui pola-pola penanganan, antara lain pemugaran, peremajaan, dan permukiman kembali
  3. Pengelolaan
    - a) Pengelolaan dilakukan untuk mempertahankan dan menjaga kualitas perumahan dan permukiman secara berkelanjutan;
    - b) Pengelolaan dilakukan oleh masyarakat secara swadaya;
    - c) Pengelolaan oleh masyarakat difasilitasi oleh pemerintah daerah baik dukungan pendanaan untuk pemeliharaan maupun penguatan kapasitas masyarakat untuk melaksanakan pengelolaan; dan
    - d) Pengelolaan oleh pemerintah daerah dengan berbagai sumber pendanaan (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh, 2016).

Program Kotaku dilaksanakan di 269 kota/kabupaten di 34 Propinsi di seluruh Indonesia. Cakupan lokasi program berdasarkan kategori kegiatan adalah:

1. Kegiatan peningkatan kualitas permukiman dilaksanakan di seluruh kawasan teridentifikasi kumuh yang diusulkan kabupaten/kota. Khusus untuk perbaikan infrastruktur tingkat kota (infrastruktur primer dan sekunder), dukungan investasi dari pemerintah pusat hanya akan diberikan kepada kota/kabupaten terpilih, yang memenuhi kriteria tertentu.
2. Kegiatan pencegahan kumuh dilaksanakan di seluruh kelurahan dan atau kawasan/kecamatan Perkotaan diluar kelurahan/desa kawasan yang teridentifikasi kumuh termasuk lokasi kawasan permukiman potensi rawan kumuh yang diidentifikasi pemerintah kabupaten/kota.
3. Kegiatan pengembangan penghidupan berkelanjutan dilakukan di semua lokasi peningkatan kualitas maupun

pengecahan kumuh (Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh, 2016).

#### **4.2 Kondisi Permukiman Kumuh Pasca Pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku)**

Kondisi perkembangan permukiman saat ini dalam pelaksanaan program Kotaku di Kelurahan Banggae dievaluasi dengan menggunakan determinan kriteria (fisik dan non-fisik) beserta parameter/ indikatornya dari Direktur Jenderal Cipta Karya (DJCK) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemen PUPR) yaitu:

##### 1) Luas lingkungan dan permukiman

Keempat lingkungan (RW/RT) di Kelurahan Banggae secara umum mempunyai luas lingkungan dan luas permukiman yang berbeda-beda. Lingkungan Copala mempunyai luas lingkungan maupun luas permukiman paling besar, sedangkan yang paling kecil luas lingkungan dan permukimannya adalah Battayang, dengan perbandingan seperti tertera pada histogram berikut.

Data tersebut menunjukkan bahwa Lingkungan Copala dengan luas wilayah 126,64 ha, hanya sebahagian kecil (20,15 ha) dimanfaatkan oleh penduduk sebagai lahan terbangun berupa area permukiman, sehingga terdapat sejumlah besar (106,59 ha) lahan non terbangun berupa daerah perbukitan, ruang terbuka hijau, lahan kosong dan lainnya. Sedangkan ketiga lingkungan lainnya yakni Pakkola, Saleppa dan Battayang hanya menyisakan sebagian kecil lahan non-terbangun di wilayahnya karena sebagian besar lahan sudah dimanfaatkan untuk kegiatan permukiman. Situasi dan kondisi ini akan menyebabkan pemanfaatan lahan untuk permukiman maupun kegiatan lainnya pada tiga lingkungan tersebut akan semakin meningkat sehingga pada akhirnya seluruh wilayahnya menjadi lahan terbangun di masa akan datang. Hal ini berbeda dengan Lingkungan Copala yang masih menyediakan sejumlah besar lahan non terbangun sehingga masih memungkinkan perkembangan berbagai aktivitas

pemanfaatan lahan untuk pembangunan sarana prasarana sosial ekonomi. Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan kegiatan pembangunan permukiman di Kelurahan Banggae akan bergeser ke Lingkungan Copala jika ketiga lingkungan lainnya (Pakkola, Saleppa dan Battayang) mengalami kekurangan lahan untuk kegiatan permukiman.

## 2) Ketetapan bangunan hunian

Data pada Tabel 4.1 menunjukkan bahwa dari empat lingkungan yang ada di Kelurahan Banggae, ada dua lingkungan yang mempunyai tingkat keteraturan bangunan yang tinggi yakni Lingkungan Pakkola (82,36%) dan Battayang (74,74%), dan sebaliknya Lingkungan Saleppa dan Copala mempunyai tingkat keteraturan bangunan yang rendah yakni masing-masing 41,94% dan 33,33%. Keteraturan bangunan yang tinggi di Pakkola dan Battayang ditandai oleh banyaknya rumah penduduk yang menghadap ke jalan sehingga akses ke jalan lingkungan lebih mudah. Hal ini berbeda dengan di Saleppa dan Copala yang sebagian besar rumah penduduk jauh dari akses jalan, saling berjauhan, membelakangi perbukitan dan sungai sehingga posisinya tidak teratur.

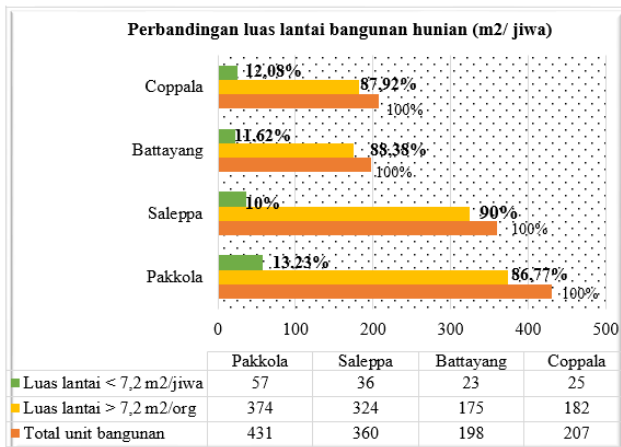
## 3) Jumlah unit dan tingkat kepadatan bangunan hunian

Data pada Tabel 5.1 menunjukkan bahwa jumlah unit bangunan hunian atau rumah penduduk paling banyak di Lingkungan Pakkola dan paling sedikit di Battayang yakni masing-masing 431 unit dan 198 unit. Namun demikian, tingkat kepadatan bangunan hunian paling tinggi di Lingkungan Saleppa (yakni 29 unit/ha), sedangkan kepadatan paling rendah di Copala (yakni 10 unit/ha). Tingginya kepadatan bangunan hunian di Saleppa tersebut disebabkan jumlah unit bangunan hunian lebih banyak sedangkan luas lingkungannya relatif lebih kecil dari Pakkola dan Copala. Sedangkan rendahnya kepadatan bangunan hunian di Copala disebabkan luas wilayahnya jauh lebih besar sementara jumlah unit bangunan relatif lebih sedikit dari Pakkola dan Saleppa. Situasi dan kondisi demikian menyebabkan penataan

bangunan hunian lebih memungkinkan dan lebih mudah untuk dilakukan di Copala dibanding di lingkungan lainnya.

#### 4) Kelayakan bangunan hunian

Di Kelurahan Banggae khususnya pada empat lingkungan yang ada (Pakkola, Saleppa, Battayang, Copala) seperti tertera pada Tabel 5.1, yang menunjukkan bahwa 86,97% sampai dengan 90% (atau rata-rata 88,21%) bangunan hunian atau rumah penduduk memiliki luas lantai  $\geq 7,2$  m<sup>2</sup>/orang. Bangunan hunian yang paling banyak mempunyai luas lantai tersebut terdapat di Lingkungan Saleppa, sedangkan yang terendah di Pakkola. Berikut perbandingannya pada histogram Gambar 4.2.



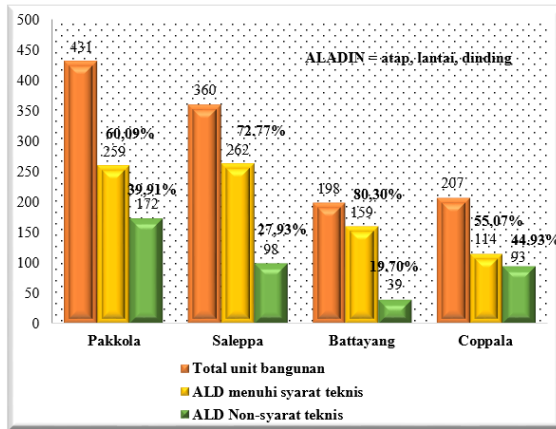
Sumber: hasil olahan data primer dan sekunder, 2019

Gambar 5.2 Histogram Perbandingan Luas Lantai Bangunan Hunian pada Empat Lingkungan di Kelurahan Banggae

Data histogram tersebut menunjukkan bahwa di Lingkungan Saleppa dengan 360 unit bangunan hunian yang ada, tercatat 324 (99%) unit mempunyai luas lantai  $\geq 7,2$  m<sup>2</sup>/orang, dan sisanya 36 (10%) unit luas lantainya <7,2 m<sup>2</sup>. Kemudian di Lingkungan Battayang dengan 198 unit bangunan hunian, 175 (88,38%) unit mempunyai luas lantai  $\geq 7,2$  m<sup>2</sup>/orang, sehingga hanya 23 unit (11,62%) yang luas lantainya <7,2 m<sup>2</sup>/orang. Selanjutnya di Copaladengan 207 unit bangunan, terdapat 182 unit (87,92%) mempunyai luas lantai  $\geq 7,2$  m<sup>2</sup>/ orang, dan sisanya 25 unit (12,08%) luas lantainya <7,2 m<sup>2</sup>. Di Pakkola dengan 431 unit

bangunan hunian, 374 unit (86,77%) berluas lantai  $\geq 7,2$  m<sup>2</sup>/orang, sehingga masih terdapat 57 unit (13,23%) bangunan hunian yang luas lantainya  $< 7,2$  m<sup>2</sup>.

Menarik dicermati bahwa jumlah unit bangunan hunian dengan atap, lantai dan dinding yang memenuhi persyaratan teknis justeru rata-rata hanya 66,39%, dengan perbandingan seperti tertera pada histogram berikut.



Sumber: hasil olahan data primer dan sekunder, 2019

Gambar 5.3

Histogram Perbandingan Kondisi Atap, Lantai dan Dinding (ALADIN) Bangunan Hunian yang Memenuhi Persyaratan Teknis pada Empat Lingkungan di Kelurahan Banggae

Gambar 4.3, yang menunjukkan bahwa dari sejumlah unit bangunan hunian yang ada pada empat lingkungan di Kelurahan Banggae, antara 55,07% sampai dengan 80,30% ALADIN (atap, lantai, dinding) yang memenuhi persyaratan teknis. Dengan kata lain, terdapat 19,70% sampai 44,93% unit bangunan hunian yang ALADIN-nya tidak memenuhi syarat teknis karena bocor, berlubang dan rusak. Kondisi ALADIN bangunan hunian yang memenuhi syarat teknis paling banyak di Lingkungan Battayang yakni 80,30%, kemudian di Saleppa sebanyak 72,77%, dan selanjutnya di Pakkola sebanyak 60,09%, serta paling rendah di Copala yakni 55,07%. Sebaliknya, jumlah unit bangunan yang ALADIN-nya paling banyak tidak memenuhi syarat teknis terdapat di Lingkungan Copala yakni 44,93%, kemudian 39,91% di Pakkola dan 27,93% di Saleppa, dan paling sedikit di Battayang

yakni 19,70%. Hal ini berarti bahwa bangunan hunian yang paling banyak memerlukan perbaikan atap, lantai dan dinding adalah di Copala, kemudian di Pakkola dan Saleppa. Keseluruhan uraian tersebut menunjukkan bahwa sejak Tahun 2016 sampai sekarang ini (Tahun 2019), pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Banggae khususnya pada empat lingkungan yang ada belum optimal di dalam melakukan penataan bangunan hunian, sehingga masih timbul sejumlah masalah terutama keteraturan bangunan hunian yang masih rendah terutama di Lingkungan Copala dan Saleppa, serta masih banyaknya bangunan hunian yang atap, lantai dan dindingnya tidak memenuhi syarat teknis terutama di Copala.

#### **4.3 Skenario Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh**

Penanganan permukiman kumuh di Kelurahan Banggae selain berdasarkan kriteria dan indikator-indikatornya, juga mencakup dua scenario vital dan strategis yakni pencegahan dan peningkatan kualitas. Skenario pencegahan dimaksudkan untuk mencegah tumbuhnya kawasan kumuh baru setelah penanganan sejumlah indikator selesai di lokasi sasaran. Selain itu, pencegahan juga dimaksudkan untuk mencegah meluasnya kawasan kumuh di lokasi sekitarnya. Sedangkan skenario peningkatan kualitas dimaksudkan sebagai tindakan purna program agar sejumlah prasarana dan sarana dasar permukiman dan lingkungan yang sudah terbangun melalui pelaksanaan program Kotaku tetap termanfaatkan dengan baik dan terjaga-terpelihara bahkan dapat lebih ditingkatkan kualitasnya. Kedua skenario tersebut dapat diuraikan analisis dan evaluasi pelaksanaan dan pencapaiannya lebih lanjut berikut ini.

##### **a. Evaluasi Skenario Pencegahan**

Aspek pencegahan dalam konteks permukiman kumuh menyangkut sikap, perilaku dan tindakan semua pihak yang memiliki tanggungjawab dan kesadaran untuk berpartisipasi dan berperan aktif dalam mencegah dirinya dan orang lain melakukan

perbuatan yang melanggar aturan atau yang bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma sosial budaya dan hukum dalam pemanfaatan dan pemeliharaan permukiman dan lingkungannya. Di Kelurahan Banggae, secara umum ada tujuh tantangan yang dihadapi dalam mencegah tumbuhnya kawasan permukiman kumuh baru, yaitu:

- (1) Permukiman kumuh berada pada sempadan sungai/jalan, atau lahan milik negara dan tidak sesuai peruntukannya
- (2) Tidak jelasnya status lahan dan bangunan. Tidak semua lahan dan bangunan memiliki IMB, SHM, HGB maupun surat yang diakui oleh pemerintah.
- (3) Persoalan tata bangunan yang menyangkut pola permukiman, kepadatan, dan keteraturan bangunan.
- (4) Persoalan jaringan jalan dan drainase lingkungan yang belum memadai
- (5) Air minum, sanitasi lingkungan, pengelolaan sampah yang tidak terpenuhi dan terkelola dengan baik
- (6) Tidak adanya sarana proteksi kebakaran dan Ruang Terbuka Publik (RTP) pada kawasan permukiman
- (7) Berbagai permasalahan ekonomi, sosial dan budaya. (dokumen RPLP Kelurahan Banggae Tahun 2016-2021).

Pencegahan permukiman kumuh baru sebagai bagian dari penanganan kawasan kumuh di Kelurahan Banggae, dilakukan melalui 4 (empat) arahan rencana yakni arahan pengembangan sosial dan kependudukan, pengembangan ekonomi lokal, O & P serta Aturan Bersama (AB). Keempat pokok arahan rencana tersebut kemudian dituangkan dalam strategi-strategi kegiatan yang antara lain berupa sosialisasi, peningkatan kapasitas, pembentukan lembaga pengelola dan Aturan Bersama (AB). Kegiatan-kegiatan pencegahan tersebut sifatnya subyektif yakni melakukan peningkatan kapasitas dan perubahan pola pikir terhadap komunitas/masyarakat selaku unsur utama pada kawasan permukiman yang berperan besar dalam terjadinya kekumuhan.



Upaya perubahan pola pikir dan perilaku masyarakat tersebut disertai dengan pembuatan aturan-aturan terkait pencegahan kumuh baru dan pembentukan lembaga pengelola diluar delineasi. Poin-poin yang ada dalam Aturan Bersama (AB) berupa hal-hal yang menyangkut tentang infrastruktur permukiman, sosial ekonomi, serta kelembagaan dan pelayanan publik dalam kawasan permukiman. AB disusun sebagai salah satu upaya mendorong perubahan pola pikir (mindset) warga agar kebiasaan atau perilaku yang dapat merusak lingkungan dan menyebabkan kekumuhan dapat dihilangkan. AB kemudian didukung oleh lembaga pengelola sebagai penanggung jawab infrastruktur permukiman yang ada.

Hasil analisis dan evaluasi mengenai keempat arahan rencana dalam pencegahan permukiman kumuh baru yang merupakan bagian dari penanganan kawasan kumuh di Kelurahan Banggae tersebut, belum optimal direalisasikan atau dilaksanakan. Keempat arahan rencana yakni arahan pengembangan sosial dan kependudukan, pengembangan ekonomi lokal, O & P serta Aturan Bersama (AB) yang dituangkan dalam strategi-strategi kegiatan seperti sosialisasi, peningkatan kapasitas, pembentukan lembaga pengelola dan Aturan Bersama (AB) masih dominan sebagai action plan, dan belum sepenuhnya menjadi real action. Implikasinya, tidak/kurang terjadi peningkatan kapasitas dan perubahan pola pikir pada seluruh komunitas masyarakat dalam mencegah terjadinya kawasan kumuh baru di Kelurahan Banggae.

Masyarakat pada empat lingkungan (Pakkola, Saleppa, Battayang dan Copala) di Kelurahan Banggae selaku unsur utama pada kawasan permukiman belum mampu berperan optimal dalam mencegah terjadinya kekumuhan di lingkungan permukimannya masing-masing. Pembuatan aturan-aturan dalam rangka pencegahan kumuh baru dan pembentukan lembaga pengelola diluar delineasi pada kenyataannya belum mampu mengubah pola pikir (mindset) dan perilaku warga masyarakat

secara keseluruhan. Poin-poin yang ada dalam arahan pengembangan sosial dan kependudukan, pengembangan ekonomi lokal, O & P serta Aturan Bersama (AB) yang menyangkut infrastruktur permukiman, sosial ekonomi, serta kelembagaan dan pelayanan publik dalam kawasan permukiman belum dilaksanakan. Kebiasaan atau perilaku yang merusak lingkungan dan menyebabkan kekumuhan masih sulit dihilangkan.

b. Evaluasi Skenario Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh di Kelurahan Banggae

Skenario pencegahan tumbuhnya kawasan kumuh baru telah dibahas, maka selanjutnya akan dibahas skenario peningkatan kualitas permukiman kumuh dalam pelaksanaan program Kotaku di Kelurahan Banggae. Secara umum, ada tiga arahan rencana pokok yang ditetapkan oleh pengelola program Kotaku dalam rangka peningkatan kualitas permukiman terutama kawasan prioritas (delineasi) di Kelurahan Banggae. Ketiga arahan rencana tersebut adalah rencana pemugaran, pengelolaan, dan rencana pengurangan luasan kumuh. Arahan-arahan rencana tersebut dituangkan dalam kegiatan pembangunan fisik, pembentukan lembaga pengelola, dan kolaborasi. Kegiatan pemugaran dilakukan dengan perbaikan ataupun pembuatan infrastruktur fisik terkait 7 + 1 indikator kumuh dan fasilitas umum lainnya yang dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan kekumuhan yang ada pada kawasan prioritas sampai dengan Tahun 2019.

Sejalan dengan kegiatan fisik, pengelola program Kotaku di Kelurahan Banggae juga melakukan kolaborasi dengan pemerintah daerah untuk mendorong dinas terkait ikut serta dalam penyelesaian permasalahan kumuh di kawasan prioritas. Karena persoalan kekumuhan merupakan hal yang kompleks maka dibutuhkan keterlibatan dan peran banyak pihak serta dibutuhkan pula jumlah anggaran yang cukup besar dalam penyelesaiannya. Setelah pelaksanaan kegiatan fisik, strategi yang

kemudian dilakukan adalah pembentukan lembaga pengelola kawasan. Sama halnya dengan lembaga pengelola diluar delineasi, lembaga pengelola kawasan ini bertanggung jawab atas pemeliharaan dan kelangsungan hasil pembangunan fisik yang telah dilakukan, sehingga penanganan kekumuhan pada kawasan prioritas tidak terhenti pada tahun 2019 (target 0 ha kumuh) saja melainkan terus berlanjut (sustainable) dimasa-masa yang akan datang (dokumen RPLP Kelurahan Banggae Tahun 2016-2021).

Hasil analisis dan evaluasi terhadap ketiga arahan rencana dalam skenario peningkatan kualitas permukiman tersebut menunjukkan bahwa arahan rencana pengurangan luasan kumuh di Kelurahan Banggae yang terdiri dari lima poin rencana kegiatan atau tindakan (action plan) untuk mencapai target program Tahun 2017-2021 belum optimal dalam real action-nya. Baik konsepsi tentang target penyelesaian 2017-2019, konsep rencana penanganan pemugaran, identifikasi- verifikasi dan pemetaan kawasan perumahan dan permukiman terkait pemugaran, penyusunan rencana kegiatan di kawasan perumahan dan permukiman kumuh terkait pemugaran, maupun mendorong sinergitas dan kolaborasi penganggaran di kawasan perumahan dan permukiman kumuh terkait pemugaran, kesemuanya masih perlu ditingkatkan atau dioptimalkan.

Keseluruhan uraian mengenai skenario pencegahan tumbuhnya luasan kawasan kumuh baru dan skenario peningkatan kualitas permukiman di Kelurahan Banggae tersebut secara umum belum optimal realisasi dan pelaksanaannya. Skenario pencegahan tumbuhnya luasan kawasan kumuh baru dilakukan melalui empat arahan rencana tindak lanjut (action plan) yakni pengembangansosialdankependudukan, pengembangan kegiatan ekonomi lokal, operasionaldan pemeliharaan (O&P) prasaranadan sarana dasar, serta sencanaAturanBesama (AB). Keempat arahan rencana tersebut belum dilaksanakan secara maksimal sehingga belum efektif dalam mencegah tumbuhnya kawasan kumuh baru.

Skenario peningkatan kualitas permukiman dilakukan melalui tiga arahan rencana tindak lanjut (action plan) yakni pemugaran (prasarana dan sarana dasar), pengelolaan permukiman (beserta prasarana dan sarana dasarnya) pasca peningkatan, serta pengurangan luasan kumuh, kesemuanya juga belum optimal/efektif pelaksanaannya, sehingga permukiman yang sudah ditangani program Kotaku terancam mengalami gangguan dan kerusakan serta kekumuhan kembali.

Mencermati kedua skenario (pencegahan dan peningkatan kualitas) tersebut tampaknya memiliki hubungan atau keterkaitan satu sama lain, saling bersimbiosis bahkan saling ketergantungan dan memberi umpan balik (feed back) satu sama lain. Hal ini didasarkan pada penilaian bahwa pencegahan tumbuhnya kawasan kumuh baru sebenarnya tidak berbeda maknanya dengan mempertahankan kualitas permukiman yang ada agar tidak berubah menjadi permukiman kumuh kembali. Demikian pula sebaliknya, peningkatan kualitas permukiman juga sama artinya mencegah terjadinya permukiman kumuh. Sulit meningkatkan kualitas permukiman tanpa didahului dan disertai pencegahan. Demikian pula bahwa sulit mencegah tumbuhnya kawasan kumuh baru jika tidak/kurang mampu menjaga, memelihara, ataupun meningkatkan kualitas permukiman tersebut.

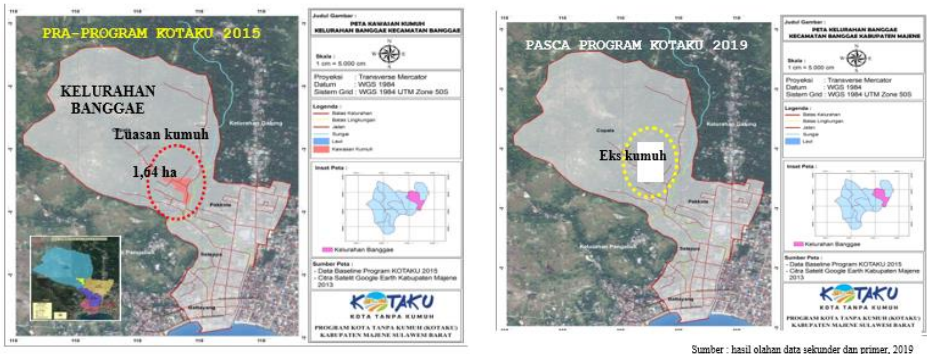
Mencegah tumbuhnya permukiman atau kawasan kumuh baru tidak berbeda maknanya dengan mempertahankan kualitas permukiman yang ada serta pengurangan luasan kumuh. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa aspek pencegahan dan aspek peningkatan kualitas mesti dipandang sebagai satu kesatuan yang integral, satu paket action plan yang mesti dilakukan secara bersamaan (simultan) bukan secara terpisah (parsial). Oleh karena itu kegiatan-kegiatan yang ada dalam domain skenario pencegahan juga seharusnya diaplikasikan kedalam skenario peningkatan kualitas permukiman, demikian pula sebaliknya kegiatan-kegiatan yang ada dalam domain skenario peningkatan

kualitas permukiman juga seharusnya diaplikasikan kedalam skenario pencegahan kumuh baru.

#### 4.4 Perubahan Luasan Kawasan Kumuh

Salah satu tujuan utama dan mendasar dari pelaksanaan program Kotaku adalah menciptakan kota tanpa kawasan kumuh, kota yang bebas dari cengkleraman kumuh (free slum area), dan hal ini juga berarti luasan kawasan kumuh akan berkurang dan bahkan hilang dalam peta wilayah permukiman. Di Kelurahan Banggae, SK Bupati Majene Nomor: 1583/HK/KEP-BUP/VIII/2014 Tentang Penetapan Lokasi Perumahan dan Permukiman Kumuh menetapkan Lingkungan Copala sebagai kawasan kumuh perkotaan, dan selanjutnya berdasarkan hasil pendataan Baseline 100-0-100 oleh BKM Assamaturuang dan TIPP Tahun 2015 menetapkan status Copala dalam kategori kumuh berat, dengan luasan kumuh 1,64 ha.

Seiring berjalannya waktu, program Kotaku menyusun berbagai action plan yang dituangkan dalam RPLP dan RIK Tahun 2016-2021 untuk mengentaskan kawasan kumuh tersebut, dan hasilnya dapat disimak pada gambar peta berikut.



Sumber : hasil olahan data sekunder dan primer, 2019

Gambar 4.6 Peta Perbandingan Perubahan Luasan Kawasan Kumuh Pasca Program Kotaku di Kelurahan Banggae.

Kedua gambar peta di atas menunjukkan bahwa luasan kawasan kumuh 1,64 ha (kumuh berat) yang terletak di Lingkungan Copala (Gambar 1), telah berubah menjadi kawasan permukiman non-kumuh (Gambar 2) setelah program Kotaku melakukan intervensi melalui berbagai program penanganan mulai dari penataan bangunan permukiman dan perumahan, pembangunan infrastruktur atau sarana prasarana fisik dasar (seperti jalan lingkungan, saluran drainase, jamban komunal) hingga legalitas bangunan dan lahan. Namun demikian, luasan kumuh tersebut belum benar-benar hilang karena selain pembangunan prasarana dan sarana fisik dasar belum tuntas dan tidak merata, juga karena mindset dan PHBS masih kurang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ach. Wazir Ws., et al., ed. (1999). Panduan Penguatan Menejemen Lembaga Swadaya Masyarakat. Jakarta: Sekretariat Bina Desa dengan dukungan AusAID melalui Indonesia HIV/AIDS and STD Prevention and Care Project.
- Adisasmita, Rahardjo. 2010. Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang. Yogyakarta: Graha Ilmu
- \_\_\_\_\_. 2006. Membangun Desa Partisipatif. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- \_\_\_\_\_. 2005. Dasar-dasar Ekonomi Wilayah. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Agus, Erwan dan Dyah Ratih, 2012. Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta: Graha Media, Cet. I.
- Arifin, Zaenal. 2009. Evaluasi Pembelajaran: Prinsip, Teknik, dan Prosedur. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Arikunto, Suharsimi dan Cepi Safruddin Abdul Jabar. 2009. Evaluasi Program Pendidikan: Pedoman Teoritis Praktis Bagi Mahasiswa dan Praktisi Pendidikan, Cetakan Ketiga, Jakarta: Bumi Aksara
- Bratakusumah, Deddy Supriyadi, Riyadi. 2009. Perencanaan dan Pembangunan Daerah. Jakarta: Pustaka Karya.
- Carrasco, S., Ochiai C. (2016). "Disaster Induced Resettlement: Multi-Stakeholder interaction and decision making following Tropical Storm Washy in Cagaya de Oro, Philippines". *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 218: 35-49
- Conyers, Diana. 1991. Perencanaan Sosial Di Dunia ketiga. Yogyakarta: UGM Press.
- Drakakish, Persoalan Permukiman Kumuh. *Jurnal Geografi* Nomor 4/Juli 2002).

- Dunn, William N. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiningrum, Utaman dan Siti Irene Astuti. 2011. Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Elly Luchritia Nova. (2010). Peremajaan Permukiman Kumuh di Kelurahan Gunung Elai, Lok Tuan, dan Guntung Kota Bontang. Semarang: Tesis Program Pasca Sarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota. Universitas Diponegoro.
- Emerson, K.Nabatchi T.,Balogh S. (2011).“An Integrative Framework for Collaborative Governance”. Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access published May 2, 2011.
- Farid M.A. 2008. Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kota Makassar. Universitas Hasanuddin. Makassar.
- GC. Edwards III. George C. 1980. Implementing Public Policy. Washington Congressional Quarterly.Inc
- Gibson, Ivancevich dan Donnely (1997). Organization. Terjemahan Djarkasih, Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses. Erlangga Jakarta
- Gibson, J.L, 2003. Perilaku Manajemen Organisasi, Erlangga. Jakarta
- \_\_\_\_\_. 1996. Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses. Erlangga. Jakarta.
- Hadi, Sudharto P. 2001. Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hamalik, Oemar. 2008. Psikologi Pendidikan. Bandung. Trigena Karya
- Hardian Wahyu Widiyanto. (2016). Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLP-BK) di Kelurahan Karangwaru Kota Yogyakarta. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Administrasi



- Negara. Fakultas Ilmu Sosial. Universitas Negeri Yogyakarta.
- Hasni. 2010. Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA, UUPR dan UUPRH. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hetifah, Sumarto. 2003. Inovasi, Partisipasi dan Good Governace. Jakarta: Penerbitan Yayasan Obor Indonesia.
- Hogwood, Brian W, and Lewis A Gunn. 1986. Policy Analyses for the Real World. Oxford University Press
- Husein H. M. 1992. Berbagai Aspek Analisis Mengeai Dampak Lingkungan. Jakarta: Bumi Aksara.
- Isbandi, Rukminto Adi. 2008. Intervensi Komunitas & Pengembangan Masyarakat (Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat). Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_.2007. Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: Dari Pemikiran Menuju Penerapan. Depok: FISIP UI Press.
- Kirkpatrick, D. L. 2009. Kirkpatrick's Training Evaluation Model. The Four Levels. San Francisco: Berrett-Koehler Publisher, Inc.
- \_\_\_\_\_. 1998. Evaluating Training Programs: The Four Levels. San Francisco: Berrett-Koehler Publisher, Inc.
- Khomarudin. 1997. Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman. Jakarta: Yayasan Real Estate Indonesia, PT. Rakasindo
- Mazmanian, Daniel H & Paul A. Sebatier (1983). Implementation and Public Policy. New York. HarperCollins
- Mikkelsen, Britha. (1999). Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan: Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Muchsin dan Putra, Fadillah (2002). Hukum dan Kebijakan Publik. Malang: Averoes Press
- Muslim, Aziz. 2008. Metedologi Pengembangan Masyarakat. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga

- Nawawi, Hadari M. 1994. Ilmu Administrasi. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Nisanth, M., Dr. Rajeev (2015). "Urban Governance and Slum issue in Kollam Corporation (Kerala State): A case Study from an Indian State". International Journal of Advanced Research, Volume 3, Issue 5,801-811.
- Nugroho, Eko. 2008. Partisipasi Masyarakat Desa. Yogyakarta: Andi
- Nuissl, H., Heinrichs, D. (2013). "Slums: perspectives on the definition, the appraisal and the management of an urban phenomenon". Journal of the Geographical Society of Berlin Vol. 144, No. 2
- Partner, C. 2009. Implementing the Kirkpatrick Evaluation Model Plus. The Four Levels. San Francisco: Berrett-Koehler Publisher, Inc.
- Pierre, Jon. 1999. Models of Urban Governance, The Institutional Dimension of Urban Politics. Jurnal Urban Affairs Review Vol 34 No 3
- Putro, Jawas Dwijo. 2011. Penataan Kawasan Kumuh Pinggiran Sungai Di Kecamatan Sungai Raya. Jurnal Teknik Sipil Untan. Volume 11 Nomor 1-Juni 2011
- Ridwan, Juniarso. 2008. Hukum Tata Ruang, Nuansa. Bandung, 2008.
- Ridwan, Juniarso, Sodik, Achmad. 2008. Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah, Bandung: Nuansa.
- Sadyohutomo, Mulyono. 2009. Manajemen Kota dan Wilayah Realita dan Tantangan. Jakarta: Bumi Aksara.
- Salim E. 1986. Pembangunan Berwawasan Lingkungan. Jakarta: LP3ES.
- Sandy I.M. 1984. Land Use Planning. Jakarta: Departemen Luar Negeri
- Santosa, D.P. 2007. Penanganan permukiman kumuh perkotaan melalui penyediaan perumahan bagi masyarakat

- berpenghasilan rendah. *Jurnal Universitas Pasundan*. Bandung.
- Syakrani dan Syahriani. 2009. *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Siagian, Sondang.P. 2008. *Adminitrasi Pembangunan*. Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Simanjuntak, Payaman J. 2005. *Manajemen dan Evaluasi Kerja*. Lembaga Penerbit FEUI. Jakarta.
- Sinulingga, B.D. 2005. *Pembangunan Kota: Tinjauan Regional dan Lokal*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Slamet. 2003. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*. Surakarta: Yayasan Obor.
- Soerjono, Soekanto, 1985. *Karl Mannheim. Sosiologi Sistematis*. Jakarta. Rajawali
- Soetomo. 2010. *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cet. II, 2010
- Solichin, Abdul Wahab, 2008. *Analisis Kebijakan dari Formulasi keImplementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Steers, Richard M. 1985. *Introduction to organizational behavior*. 3rd edition, Glevew III. Scott, Foresman and Company
- Suparlan Parsudi. 1997. *Masyarakat dan Kebudayaan Perkotaan: Perspektif Antropologi Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.
- Supriyatno, Budi. (2014). "Role of Government in Jakarta Organize Slum Area". *Scientific Research Journal (SCIRJ)*, Vol II, Issue V.
- Sutiarti, Eny Endang. 2006. *Faktor-faktor yang mempengaruhi terciptanya kawasan permukiman kumuh di kawasan pusat kota (Studi kasus pada kawasan pancuran Kota Salatiga)*. Tesis Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro

- Syaiful. A (2002).” Kampung Surabaya Menuju Metropolitan”, Permukiman Marjinal amat Liar. Jurnal Wilayah dan Lingkungan Vol 9 No 4.
- Tahir, Muchlas M. 2015. Good urban governance: peran pemerintah dalam pembangunan wilayah kecamatan di Kota Makasar. Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan. Vol 8 No 1
- Tamara, Anindya Putri dan Mardwi Rahdriawan. 2018. Kajian pelaksanaan konsep kampung tematik di kampung hidroponik Kelurahan Tanjung Mas Kota Semarang. Jurnal Wilayah dan Lingkungan Vol 6 No 1.
- Tarigan, Henry Guntur. 2009. Pengkajian Pragmatik. Bandung: Angkasa.
- Tarigan, Robinson. 2005. Perencanaan Pembangunan Wilayah. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Tayibnapis, Farida Yusuf. 2008. Evaluasi Program. Jakarta: PT Rineka Cipta
- \_\_\_\_\_. 2000. Evaluasi Program. Jakarta: PT Rineka Cipta
- Tim Redaksi. 2005. Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka
- Wang, S. (2014). “Research on the Collaborative Governance Model in the Charity Organization under Polycentric Perspective”. *Open Journal of Social Sciences*, 2014, 2, 263-26
- Widoyoko, Eko Putro. 2010. Evaluasi Program Pembelajaran: Panduan Praktis Bagi Pendidik dan Calon Pendidik. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- \_\_\_\_\_.2009. Evaluasi Program Pembelajaran: Panduan Praktis Bagi Pendidik dan Calon Pendidik. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Wirotomo, Paulus. 1997. Analisis Dan Evaluasi Hukum Tertulis Tentang Tata Cara Pemugaran Permukiman Kumuh/Perkotaan. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

W.J.S. Poerdarminta, 1996. Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, Cet. VIII

Yusuf, Muri. 2005. Evaluasi Pendidikan. Pilar Penyedia Informasi dan Kegiatan Pengendalian, Penjaminan serta Penetapan Mutu Pendidikan Terhadap Berbagai Komponen Pendidikan. Padang: Universitas Negeri Padang.

#### Undang-Undang dan Peraturan

Undang-Undang Republik Indonesia No 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Peraturan Menteri PUPR No. 02/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh

Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Acuan Penyelenggaraan Peningkatan Kualitas Perumahan

Surat Edaran Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Direktorat Jenderal Cipta Karya Nomor: 40/SE/DC/2016 Tentang Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh.

Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Nomor: 88/SE/DC/2016 Tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Pemerintah di Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman.

#### Dokumen

1. Bappeda. RTRW Kabupaten Majene Tahun 2012-2032
2. BPS. Kabupaten Majene Dalam Angka Tahun 2017.
3. BPS. Kecamatan Banggae Dalam Angka Tahun 2017.
4. Dokumen Profil Permukiman Kabupaten Majene. Pengelola Program KOTAKU Kabupaten Majene, 2015
5. Draft Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

6. Keputusan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Direktur Jenderal Cipta Karya, Penetapan Lokasi Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh)
7. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019.
8. Pedoman Umum, KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh), Direktorat Jendral Cipta Karya 2016

#### Internet

- Aditama Simorangkir Eduardo. Detik Finance, Banyak Penduduk Miskin Pindah Ke Kota Bikin Kawasan Kumuh Bertambah, <https://finance.detik.com/beritaekonomi-bisnis/3629137/banyak-pendudukmidkin-pindah-kota-bikin-kawasan-kumuhbertambah>
- Budi H. (2014). Mengatasi Masalah Pemukiman Kumuh di Perkotaan. Diperoleh Pada Senin, 5 September 2016, dari <http://www.academia.edu/10495395/>
- Dimas Handoko, "Pemukiman Kumuh", Blog Dimzone Planner. <http://dimashandoko09.blogspot.com/2012/07/pemukimanan-kumuh.html> (8 Agustus 2016)
- Erawan, A. (2012). Luas Permukiman Kumuh di Indonesia 57.800 Hektar. Diperoleh Pada Senin, 5 September 2016, dari <http://www.rumah.com/berita-properti/2012/10/20809/luas-permukiman-kumuh-di-indonesia-57-800-hektar>
- Novalius, Feby. Masih Ada 90% Kawasan Kumuh di Indonesia, Kementerian PUPR: Masalahnya Komunikasi Tidak Lancar, berita online <http://economy.okezone.com/read/2017/09/05/470/1769577>
- Odexyundo, "Pengertian Permukiman", Blog Odexyundo. <http://odexyundo.blogspot.com/2009/08/pengertian-permukiman.html> (5 Agustus 2016)

- Odexyundo, "Permukiman Kumuh", Blog Odexyundo.  
<http://odexyundo.blogspot.com/2009/08/permukiman-kumuh.html> (8 Agustus 2016).
- Odexyundo, "Faktor Penyebab Tumbuhnya Permukiman", Blog Odexyundo.  
<http://odexyundo.blogspot.com/2009/08/faktor-penyebab-tumbuhnyapermukiman.html> (5 Agustus 2016)
- Purnomo, D. (2012). Pemukiman Kumuh, Pengertian dan Ciri-cirinya. Diperoleh Pada Senin, 5 September 2016, dari <http://pinterdw.blogspot.co.id/2012/03/Permukiman-kumuh-pengertian-dna-ciri.html#!tcmcbck>
- Syahriartato's, "PERMUKIMAN KUMUH PERKOTAAN", Blog Syahriartato's.  
<http://syahriartato.wordpress.com/2013/10/02/permukiman-kumuhperkotaan/> (5 Agustus 2016)
- Syaiful. A (2002). "Kampung Surabaya Menuju Metropolitan", Permukiman Marjinal amat Liar.
- UN-Habitat. 2000. The Global Campaign for Good Governance Diakses dari [https://www.researchgate.net/publication/294756761\\_UN\\_CHS\\_Habitat\\_the\\_global\\_campaign\\_for\\_good\\_urban\\_governance](https://www.researchgate.net/publication/294756761_UN_CHS_Habitat_the_global_campaign_for_good_urban_governance) Hal 20 pada 12 April 2018