

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 mengamanatkan pembangunan dan pengembangan kawasan perkotaan melalui penanganan kualitas lingkungan permukiman yaitu peningkatan kualitas permukiman kumuh, pencegahan tumbuh kembangnya permukiman kumuh baru, dan penghidupan yang berkelanjutan. Pada tahun 2016 masih terdapat 35.291 Ha permukiman kumuh perkotaan yang tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia sesuai hasil perhitungan pengurangan luasan permukiman kumuh perkotaan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Cipta Karya. Kondisi tersebut diperkirakan akan terus mengalami penambahan apabila tidak ada bentuk penanganan yang inovatif, menyeluruh, dan tepat sasaran. (SE. DJCK No.110, 2016).

Permukiman kumuh masih menjadi tantangan bagi pemerintah kabupaten/kota, karena selain merupakan masalah, di sisi lain ternyata merupakan salah satu pilar penyangga perekonomian kota. Mengingat sifat pekerjaan dan skala pencapaiannya yang sangat kompleks, diperlukan kolaborasi beberapa pihak antara pemerintah mulai tingkat pusat sampai dengan tingkat kelurahan/desa, pihak swasta, masyarakat, dan pihak terkait lainnya. Pelibatan beberapa pihak secara kolaboratif diharapkan memberikan berbagai dampak positif, antara lain meningkatkan komitmen pemerintah daerah dalam pencapaian kota layak huni,

meningkatkan rasa memiliki dan tanggung jawab masyarakat dalam memanfaatkan dan memelihara hasil pembangunan, menjamin keberlanjutan, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan swasta terhadap pemerintah.

Pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh telah diamanatkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Selain itu, penanganan permukiman kumuh sudah secara jelas ditargetkan pada RPJMN 2015-2019, dimanatarget besarnya adalah terciptanya kota bebas kumuh di tahun 2019. Proses penanganan kumuh telah dimulai tahun 2015 dan target nol persen harus dicapai pada 2019, sehingga waktu penyelesaian adalah 4 (empat) tahun dengan ragam persoalan yang belum sepenuhnya terdeteksi. Berpatokan pada undang-undang, penanganan permukiman kumuh diawali dengan identifikasi lokasi permukiman kumuh dan penetapan lokasi permukiman kumuh tersebut melalui Surat Keputusan Walikota/Bupati. Penanganan permukiman kumuh dilakukan sesuai Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 yang menjelaskan berbagai hal tentang pemeliharaan dan perbaikan kawasan permukiman, serta pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan dan permukiman kumuh dengan tiga pola penanganan yaitu pemugaran, peremajaan dan pemukiman kembali.

Salah satu langkah mewujudkan sasaran RPJMN 2015-2019 yaitu kota tanpa permukiman kumuh di tahun 2019, Direktorat Jenderal Cipta Karya menginisiasi pembangunan platform kolaborasi melalui Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU). Program KOTAKU mendukung Pemerintah Daerah sebagai pelaku utama penanganan permukiman kumuh dalam mewujudkan permukiman

layak huni diantaranya melalui revitalisasi peran Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM).

Rancangan program ini berpijak pada pengembangan dari program nasional sebelumnya. Program tersebut telah memberikan berbagai pembelajaran penting untuk pengembangan Program KOTAKU dan investasi berharga berupa terbangunnya kelembagaan tingkat masyarakat, kerja sama antara masyarakat dan pemerintah daerah, sistem monitoring dan kapasitas tim pendamping. Berdasarkan pembelajaran tersebut, Program KOTAKU dirancang bersama dengan Pemerintah Daerah sebagai nakhoda dalam mewujudkan permukiman layak huni di wilayahnya, yang mencakup: (1) pengembangan kapasitas dalam perencanaan dan pelaksanaan penanganan permukiman kumuh tingkat kabupaten/kota karena peran pemda menjadi sangat penting dalam penyediaan infrastruktur dan pelayanan di tingkat kabupaten/kota; (2) penyusunan rencana penanganan permukiman kumuh tingkat kota termasuk rencana investasi dengan pembiayaan dari berbagai sumber (pusat, provinsi, kabupaten/kota, masyarakat, swasta, dll); (3) perbaikan serta pengoperasian dan pemeliharaan infrastruktur tingkat kota (primer atau sekunder) yang terkait langsung dengan penyelesaian permasalahan di permukiman kumuh; (4) penyediaan bantuan teknis untuk memperkuat sistem informasi dan monitoring penanganan permukiman kumuh, mengkaji pilihan-pilihan untuk penyelesaian masalah tanah/lahan, dan sebagainya. (SE. DJCK No. 40, 2016).

Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) adalah satu dari sejumlah upaya strategis Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk mempercepat penanganan permukiman kumuh di

Indonesia dan mendukung “Gerakan 100-0-100”, yaitu 100 persen akses universal air minum, 0 persen permukiman kumuh, dan 100 persen akses sanitasi layak. Arah kebijakan pembangunan Dirjen Cipta Karya adalah membangun sistem, memfasilitasi pemerintah daerah, dan memfasilitasi komunitas (berbasis komunitas).

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

1. Memperbaiki akses masyarakat terhadap infrastruktur dan fasilitas pelayanan di permukiman kumuh perkotaan.
2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat di perkotaan melalui pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh, berbasis masyarakat, dan partisipasi pemerintah daerah. Program Kotaku dilaksanakan di 269 kota/kabupaten di 34 Propinsi di seluruh Indonesia. (kotaku.pu.go.id, 2016).

Dasar kebijakan program Kotaku adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Berdasarkan kebijakan tersebut, maka dimasukkan dalam RPJMN 2015-2019 pada gerakan 100-0-100 (100% akses air minum, 0% kawasan kumuh, 100% akses sanitasi). Untuk memenuhi target 0% kawasan kumuh tersebut maka Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR membuat program Kotaku. Implementasi program Kotaku di Indonesia mengacu pada Surat Edaran Direktorat Jenderal

Cipta Karya Nomor 40 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Kota Tanpa Kumuh, di mana dalam pelaksanaan lokasi sasaran program Kotaku sesuai dengan Surat Keputusan (SK) Walikota Semarang Nomor 2014 tentang Penetapan Lokasi Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh Kota Semarang.

Berdasarkan Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Nomor 40 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Kota Tanpa Kumuh, penyelenggaraan program terdiri dari persiapan, perencanaan, pelaksanaan dan keberlanjutan.

Tahapan pelaksanaan program khususnya di tingkat kelurahan dan masyarakat terdapat dalam petunjuk teknis penyelenggaraan program Kotaku, yaitu:

1. Persiapan

Tahap persiapan meliputi:

- a. Lokakarya orientasi tingkat kelurahan/desa
- b. Penguatan kelembagaan dan kapasitas
- c. Pendampingan revitalisasi peran BKM untuk penajaman orientasi pada pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh
- d. Kompilasi data tingkat kelurahan/desa

2. Perencanaan

Tahap perencanaan meliputi:

- a. Penyusunan RPLP/RTPLP dan atau NUAP/RKM dan DED
- b. Penyusunan AB dan Rencana O&P
- c. Penguatan Kapasitas

3. Pelaksanaan

Tahap pelaksanaan meliputi:

- a. Pelaksanaan kegiatan
- b. Penguatan kapasitas
- c. Koordinasi program prioritas dan penganggaran

4. Keberlanjutan

Tahap keberlanjutan meliputi:

- a. Penerapan AB Pencegahan Kumuh dan O&P
- b. Penguatan kapasitas

Provinsi Jawa Tengah juga telah melakukan penanganan permukiman kumuh. Luas kumuh di Provinsi Jawa Tengah sesuai dengan RPJMN 2015-2019 adalah sebesar 3.982,88 Ha.

Tabel 1. 1

Data Kawasan Kumuh Provinsi Jawa Tengah sesuai RPJMN 2015-2019

NO	KABUPATEN/KOTA	TARGET PENGURANGAN KUMUH JATENG (HA)
1.	CILACAP	20,84
2.	BANYUMAS	69,58
3.	PURBALINGGA	32,39
4.	BANJARNEGARA	58,22
5.	KEBUMEN	69,57
6.	PURWOREJO	82,69
7.	WONOSOBO	70,83
8.	MAGELANG	69,91
9.	BOYOLALI	0,36
10.	KLATEN	186,41
11.	SUKOHARJO	35,28
12.	WONOGIRI	24,47
13.	KARANGANYAR	68,28
14.	SRAGEN	2,33
15.	GROBOGAN	50,77
16.	BLORA	48,11
17.	REMBANG	59,53
18.	PATI	107,39
19.	KUDUS	95,06
20.	JEPARA	49,26
21.	DEMAK	38,15
22.	SEMARANG	179,04
23.	TEMANGGUNG	8,34
24.	KENDAL	230,19
25.	BATANG	88,86
26.	PEKALONGAN	614,52
27.	PEMALANG	240,74
28.	TEGAL	50,00
29.	BREBES	27,94
30.	KOTA MAGELANG	65,55
31.	KOTA SURAKARTA	413,78
32.	KOTA SALATIGA	21,84
33.	KOTA SEMARANG	415,93
34.	KOTA PEKALONGAN	195,59
35.	KOTA TEGAL	191,13
	JUMLAH	3982,88

Sumber : Dokumen Pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Jawa Tengah, 2018

Kota Semarang menghadapi permasalahan permukiman yang secara umum dihadapi oleh kawasan perkotaan di Indonesia lainnya. Berdasarkan tabel 1.1 dapat diketahui bahwa Kota Semarang memiliki luas kawasan kumuh tertinggi se-Jawa Tengah dengan luasan kumuh sebesar $\pm 415,83$ Ha. Permasalahan kumuh di Kota Semarang ialah permukiman kumuh di pesisir, pusat dan pinggiran kota dengan tingkat kumuh ringan hingga berat. Permasalahan utama permukiman kumuh adalah jalan, drainase, air bersih dan sanitasi yang disebabkan karena masyarakat belum memiliki kesadaran untuk memelihara lingkungannya. Kawasan pesisir sering banjir, akibat rob air laut. Selain itu, terjadi penurunan tanah di kawasan pesisir. Luas kawasan kumuh kota Semarang 415,83 Ha tersebar di 62 kelurahan. (SK Walikota Semarang Nomor 050/801/2014)

Tabel 1. 2

Daftar Daftar Lokasi Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh Kota Semarang

NO (1)	LOKASI		LUAS (Ha) (4)
	KECAMATAN (2)	KELURAHAN (3)	
1.	TUGU	Mangunharjo	1,56
		Mangkang Kulon	3,79
		Mangkang Wetan	13,59
2.	GENUK	Genuksari	6,19
		Banjardowo	3,38
		Terboyo Kulon	0,62
		Trimulyo	6,00
3.	SEMARANG BARAT	Tambakharjo	2,67
		Ngemplak Simongan	1,32
		Krobokan	16,16

(1)	(2)	(3)	(4)
4.	SEMARANG TENGAH	Brumbungan	2,68
		Bangunharjo	4,00
		Kembangsari	5,00
		Jagalan	1,36
		Miroto	7,00
		Kauman	2,00
		Pekunden	5,00
		Sekayu	2,32
5.	SEMARANG TIMUR	Bugangan	8,34
		Rejosari	1,30
		Mlatiharjo	11,52
		Mlatibaru	3,93
		Rejomulyo	8,43
		Kemijen	15,86
6.	SEMARANG UTARA	Tanjung Mas	37,63
		Bandarharjo	33,44
		Panggung Kidul	26,00
		Kuningan	23,09
		Dadapsari	27,24
7.	CANDISARI	Jomblang	1,10
		Karanganyar Gunung	1,67
8.	PEDURUNGAN	Gemah	5,50
		Muktiharjo Kidul	13,76
		Penggaron Kidul	2,19
9.	SEMARANG SELATAN	Lamper Lor	4,71
		Lamper Kidul	1,53
		Peterongan	1,33
		Lamper Tengah	7,39
10.	TEMBALANG	Tandang	3,12
		Sendangguwo	4,36
		Rowosari	7,07
		Meteseh	10,42

(1)	(2)	(3)	(4)
11.	GAYAMSARI	Sawah Besar	6,14
		Kaligawe	7,35
		Tambakrejo	5,23
		Gayamsari	1,57
12.	MIJEN	Purwosari	3,45
		Jatibarang	0,86
13.	BANYUMANIK	Ngesrep	0,59
		Padangsari	0,49
		Jabungan	11,68
		Tinjomoyo	5,53
		Srondol Kulon	3,67
		Gedawang	5,54
14.	GUNUNGPATI	Patemon	0,14
		Sekaran	3,19
		Sadeng	2,47
		Sukorejo	2,60
		Nongkosawit	3,77
15.	NGALIYAN	Wonosari	3,12
		Kalipancur	1,32
		Purwoyoso	1,65
Total			415,83

Sumber : SK Walikota Semarang Nomor 050/801/2014

Berdasarkan tabel 1.2 dapat diketahui bahwa di Kota Semarang terdapat 62 kelurahan pada 15 kecamatan yang terindikasi terdapat kawasan kumuh. Apabila hal tersebut tidak segera diatasi, maka dapat menimbulkan dampak permasalahan yang lain. Faktor penyebab kekumuhan yang ada di Kota Semarang secara umum disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

1. Faktor Lahan di Perkotaan

Pertumbuhan dan perkembangan kota yang pesat menyebabkan permasalahan permukiman, diantaranya adalah kepadatan yang tinggi, ketidakteraturan bangunan, serta ketidakmampuan masyarakat untuk memperoleh rumah yang layak dikarenakan harga lahan yang tinggi.

2. Faktor Tata Ruang

Permukiman kumuh seringkali timbul disebabkan oleh kawasan-kawasan permukiman yang berdiri tidak pada peruntukannya. Disatu sisi, daya dukung kawasan seringkali tidak seimbang dengan aktivitas yang diwadahnya.

3. Faktor Sosial Budaya dan Ekonomi

Faktor ini seringkali menjadi penyebab utama munculnya kawasan permukiman kumuh. Tingkat pendidikan dan ketrampilan yang umumnya rendah berhubungan erat dengan rendahnya tingkat pendapatan. Ketidakberdayaan masyarakat khususnya masyarakat berpenghasilan rendah memunculkan minimnya akses terhadap rumah dan lingkungan hunian yang layak. Sisi lain, kebiasaan masyarakat yang tidak mengindahkan pentingnya menjaga kebersihan dan kesehatan lingkungan seringkali menjadi penyebab menurunnya kualitas kawasan permukiman kumuh.

4. Faktor Prasarana dan Sarana Dasar

Karakteristik permukiman kumuh diwarnai dengan tidak memadainya kondisi sarana dan prasarana dasar seperti kondisi jalan yang tidak memadai, kurangnya kapasitas saluran drainase maupun saluran yang tidak terpelihara

sehingga menyebabkan genangan, kurangnya supply air bersih, tidak adanya pengelolaan persampahan dan belum adanya sarana prasarana sanitasi dasar.

Berdasarkan Studi Evaluasi Penanganan Permukiman Kumuh dan Profil Permukiman Kumuh dalam RP2KPKP Kota Semarang Tahun 2017, program pembangunan yang telah dilaksanakan di dalam kawasan permukiman tidak semuanya dapat berkontribusi terhadap pengurangan kumuh yang ada. Contoh saja di Kecamatan Tugu. Kecamatan Tugu memiliki tiga kelurahan yang tercatat dalam wilayah kumuh, antara lain di Kelurahan Mangunharjo, Kelurahan Mangkang Kulon, dan Kelurahan Mangkang Wetan. Ketiga kelurahan tersebut pada tahun 2014-2019 tidak mengalami prosentase pengurangan kumuh. Berdasarkan jurnal Ary Prihantato, dkk yang berjudul Identifikasi Kondisi Kebencanaan di Kawasan Kepesisiran Kecamatan Tugu Kota Semarang, masalah utama kondisi kebencanaan di Kecamatan Tugu yaitu, erosi pantai, banjir sungai, genangan pasang, dan intrusi air laut. Sungai Beringin merupakan yang paling dominan kaitannya dengan banjir sungai, selain itu limbah air yang berasal dari daerah Mijen yang posisinya lebih tinggi yang mengakibatkan seringnya mengalami banjir di sekitar Tugu.

Kondisi kebencanaan di Kecamatan Tugu tersebut merupakan salah satu hal yang dapat mengakibatkan adanya permukiman kumuh. Terlebih luas abrasi di Kota Semarang pada tahun 2019 mencapai 1.406 hektar. Kelurahan Mangunharjo di Kecamatan Tugu tercatat sebagai kelurahan terluas yang mengalami abrasi yakni seluas 248 hektar. (<https://semaranginside.com/waduh-luasan-abrasi-semarang-capai-1-406-hektare/>. Diakses pada 23 Maret 2020).

Tabel 1. 3

Luas Kawasan Permukiman Kumuh Kota Semarang Hasil Verifikasi

No (1)	Kecamatan (2)	Kelurahan (3)	Luas Kumuh Awal SK 2014 (Ha) (4)	Luas Kumuh Akhir 2017 (Ha) (5)	Prosentase Pengurangan Kumuh (6)
1.	Tugu	Mangunharjo	1,56	1,56	0%
2.	Tugu	Mangkang Kulon	3,79	3,79	0%
3.	Tugu	Mangkang Wetan	13,59	12,47	0%
4.	Genuk	Genuksari	6,19	4,75	23%
5.	Genuk	Banjardowo	3,38	3,38	0%
6.	Genuk	Terboyo Kulon	0,62	0,32	48%
7.	Genuk	Trimulyo	6,00	4,69	22%
8.	Semarang Barat	Tambakharjo	2,67	0,00	100%
9.	Semarang Barat	Ngemplak Simongan	1,32	0,00	100%
10.	Semarang Barat	Krobokan	16,16	2,64	84%
11.	Semarang Tengah	Brumbungan	2,68	2,24	16%
12.	Semarang Tengah	Bangunharjo	4,00	3,47	13%
13.	Semarang Tengah	Kembangsari	5,00	1,70	66%
14.	Semarang Tengah	Jagalan	1,36	1,36	0%
15.	Semarang Tengah	Miroto	7,00	3,53	50%
16.	Semarang Tengah	Kauman	2,00	2,00	0%
17.	Semarang Tengah	Pekunden	5,00	0,00	100%
18.	Semarang Tengah	Sekayu	2,32	0,00	100%
19.	Semarang Timur	Bugangan	8,34	3,11	63%
20.	Semarang Timur	Rejosari	1,30	0,00	100%
21.	Semarang Timur	Mlatiharjo	11,52	7,51	35%
22.	Semarang Timur	Mlatibaru	3,93	3,93	0%
23.	Semarang Timur	Rejomulyo	8,43	2,64	69%
24.	Semarang Timur	Kemijen	15,86	13,89	12%

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
25.	Semarang Utara	Tanjung Mas	37,63	31,08	17%
26.	Semarang Utara	Bandarharjo	33,44	28,08	16%
27.	Semarang Utara	Panggung Kidul	26,00	9,15	57%
28.	Semarang Utara	Kuningan	23,09	20,84	10%
29.	Semarang Utara	Dadapsari	27,24	26,20	4%
30.	Candisari	Jomblang	1,10	0,52	53%
31.	Candisari	Karanganyar Gunung	1,67	0,82	51%
32.	Pedurungan	Gemah	5,50	0,00	100%
33.	Pedurungan	Muktiharjo Kidul	13,76	12,61	8%
34.	Pedurungan	Penggaron Kidul	2,19	2,19	0%
35.	Semarang Selatan	Lamper Lor	4,71	3,75	20%
36.	Semarang Selatan	Lamper Kidul	1,53	1,53	0%
37.	Semarang Selatan	Peterongan	1,33	0,54	59%
38.	Semarang Selatan	Lamper Tengah	7,39	4,60	38%
39.	Tembalang	Tandang	3,12	0,88	72%
40.	Tembalang	Sendangguwo	4,36	3,81	0%
41.	Tembalang	Rowosari	7,07	2,71	62%
42.	Tembalang	Meteseh	10,42	10,42	0%
43.	Gayamsari	Sawah Besar	6,14	3,51	43%
44.	Gayamsari	Kaligawe	7,35	4,47	39%
45.	Gayamsari	Tambakrejo	5,23	5,23	0%
46.	Gayamsari	Gayamsari	1,57	0,00	100%
47.	Mijen	Purwosari	3,45	3,45	0%
48.	Mijen	Jatibarang	0,86	0,86	0%
49.	Banyumanik	Ngesrep	0,59	0,00	100%
50.	Banyumanik	Padangsari	0,49	0,49	0%
51.	Banyumanik	Jabungan	11,68	11,68	0%
52.	Banyumanik	Tinjomoyo	5,53	0,69	88%
53.	Banyumanik	Srondol Kulon	3,67	3,67	0%
54.	Banyumanik	Gedawang	5,54	1,67	70%
55.	Gunungpati	Patemon	0,14	0,00	100%
56.	Gunungpati	Sekaran	3,19	3,19	0%
57.	Gunungpati	Sadeng	2,47	2,47	0%
58.	Gunungpati	Sukorejo	2,60	0,00	100%
59.	Gunungpati	Nongkosawit	3,77	3,77	0%
60.	Ngaliyan	Wonosari	3,12	1,55	50%
61.	Ngaliyan	Kalipancur	1,32	0,00	100%
62.	Ngaliyan	Purwoyoso	1,65	0,55	67%
Jumlah Total			415,93	285,96	31%
Sumber: RP2KPKP Kota Semarang Tahun 2017					

Berdasarkan tabel 1.3 dapat dilihat bahwa di Kecamatan Tugu pada tahun 2014-2019 tidak mengalami perubahan pada prosentase pengurangan kawasan kumuh yang terdapat di tiga kelurahan, yaitu Kelurahan Mangunharjo, Kelurahan Mangkang Kulon, dan Kelurahan Mangkang Wetan. Tiga kelurahan tersebut apabila dilihat dari letaknya memang berdampingan langsung dengan Laut Jawa.

Implementasi program Kotaku di Kecamatan Tugu dilaksanakan di dua kelurahan yaitu Kelurahan Mangkang Kulon dan Kelurahan Mangunharjo. Kedua kelurahan tersebut masuk klasifikasi kawasan kumuh ringan, di mana kawasan kumuh tersebut dapat disebabkan karena permukiman kumuh terletak di dataran rendah, selain itu kedua kelurahan tersebut posisinya ada pada tepi air, serta wilayah tersebut rawan bencana yaitu rob dan banjir.

Pernyataan sekretaris camat terkait pelaksanaan program Kotaku di Kecamatan Tugu sebagai berikut :

“Iya benar program Kotaku yang ada di Kecamatan Tugu ada Kelurahan Mangkang Kulon dan Mangunharjo. Untuk pelaksanaan di Kelurahan Mangkang Kulon kebetulan sudah selesai pada tahun 2018, sedangkan pelaksanaan di Kelurahan Mangunharjo baru dilaksanakan pada tahun 2019.” (Jumat, 1 November 2019).

Pernyataan serupa disampaikan oleh Sekretaris Kelurahan Mangunharjo :

“Iya, mba, benar. Kelurahan Mangunharjo mendapat program Kotaku yang tepatnya berada di RW 05 Tanggulsari, yang mana pelaksanaan program pada tahun ini 2019 kira-kira mulai pada bulan Juli dengan luasan kumuh sekitar 1,56 Ha.” (Senin, 5 November 2019)

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa pelaksanaan program Kotaku di Kelurahan Mangkang Kulon sudah selesai dilaksanakan pada tahun

2018, sedangkan pada tahun 2019 pelaksanaan program Kotaku terdapat di Kelurahan Mangunharjo.

Pertanyaan yang akan timbul kemudian ialah; Bagaimana implementasi kebijakan program KOTAKU di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu?; Apa saja faktor pendorong dan penghambat implementasi kebijakan program KOTAKU di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu? Demikian itu dibutuhkan sebuah penelitian implementasi kebijakan tersebut agar dapat mengetahui apakah program KOTAKU sudah dilaksanakan apa belum di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan dengan menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Secara umum, implementasi menghubungkan tujuan-tujuan kebijakan terhadap hasil-hasil kegiatan pemerintah. Ketidakberhasilan implementasi suatu kebijakan disebabkan keterbatasan sumber daya manusia, struktur organisasi yang kurang memadai, dan koordinasi dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Implementasi kebijakan mendapat perhatian khusus dari para ahli sehingga merupakan bagian dari bidang kajian kebijakan publik. Program Kotaku dimulai pada tahun 2016, itu berarti bahwa program ini sudah berjalan hampir tiga tahunan, untuk itu diperlukan kegiatan penelitian implementasi program ini.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis mengambil judul penelitian **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PROGRAM KOTA TANPA KUMUH (KOTAKU) DI KELURAHAN MANGUNHARJO KECAMATAN TUGU KOTA SEMARANG”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah tentang program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu?
2. Apa saja faktor pendorong dan penghambat yang mempengaruhi implementasi program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi kebijakan pemerintah tentang program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu.
2. Untuk mengetahui faktor pendorong dan penghambat yang mempengaruhi implementasi program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan mengenai implementasi kebijakan khususnya implementasi kebijakan program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) sebagai upaya untuk mengurangi kawasan permukiman kumuh.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan evaluasi bagi Pemerintah Kota Semarang dalam pelaksanaan program penanganan kawasan kumuh di Kota Semarang.

1.5 Kerangka Teori/Konsep

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Tabel 1. 4
Jurnal Penelitian Terdahulu

NO	JURNAL	JUDUL JURNAL	PENELITI	HASIL PENELITIAN
1.	ejournal3.undip.ac.id <i>Journal of Public Policy and Management Review</i> 8.4 (2019): 224-238	Implementasi Program Kotaku dalam Revitalisasi Daerah Kumuh di Kelurahan Rejomulyo Kota Semarang	Rani Eliza Zethary, Hartuti Purnaweni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementasi Program Kotaku dalam revitalisasi daerah kumuh di Kelurahan Rejomulyo Kota Semarang sudah berjalan dengan baik, dilihat dari tahap persiapan yang secara bertahap dan rutin dilaksanakan oleh Korkot dan BKM diiringi dengan komitmen pemangku kepentingan yang melaksanakan sesuai tupoksinya. <ul style="list-style-type: none"> a. Tahapan perencanaan dilaksanakan dari penyusunan RPLP hingga DED. b. Tahap pelaksanaan dilaksanakan khususnya di RW 6 memberikan dampak yang cukup dirasakan. c. Tahap keberlanjutan dilaksanakan dengan monitoring.

				<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faktor yang mempengaruhi program: Faktor Pendukung <ul style="list-style-type: none"> a. SDM yang memadai b. Disposisi yang berjalan baik c. Komunikasi yang terjalin dengan baik d. Karakteristik birokrasi yang sudah cukup Faktor Penghambat <ul style="list-style-type: none"> a. Anggaran dan persetujuan yang terlambat b. Pola pikir masyarakat yang terkadang sulit menerima dan sulit memberikan izin
2.	<p>ejournal3.undip.ac.id</p> <p><i>Journal of Politic and Government Studies</i> 8.01 (2018): 171-180</p>	<p>Pengelolaan Kawasan Permukiman Kumuh Kota Semarang melalui Pelaksanaan Program <i>Neighborhood Upgrading and Shalter Project</i> (NUSP) Studi Kasus: Kebonharjo RT 02 RW 05 Kelurahan Tanjungmas Kecamatan Semarang Utara</p>	Sarah Fathin Nabila	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya program Kotaku menjadikan Kelurahan Tanjung Mas wilayah Kebonharjo RW.05 RT.02 ▪ Pengelolaan kawasan permukiman di kota semarang dilakukan pada tahun 2016-2018. Tahun 2016 dibulan januari dilakukan pengukuran, bulan Februari tahun 2016 dilakukan pembuatan RAB, setelah RAB jadi dilakukan rapat di kota dibulan Maret ditahun yang sama 2016, setelah itu tahap terakhir dilakukan pengerjaan di bulan Mei sampai dengan juli tahun 2016 dan selesai tepat waktu. ▪ Kendala yang dihadapi dirasakan oleh Pemerintah kota Semarang yaitu pihak BAPPEDA, bahwa dimasa-masa awal masyarakat yang tinggal dilingkungan kumuh tidak dapat diajak kerjasama oleh Pemerintah dan terjadi pro kontra diantara masyarakat contohnya seperti, masyarakat ingin

				jalannya diperlebar tetapi tidak mau kalau hunian mereka harus digeser, dan juga masyarakatnya ingin di sediakan tempat pembuangan sampah tetapi tidak ingin rumah yang mereka tinggali dekat tempat pembuangan sampah.
3.	<p>kotaku.pu.go.id</p> <p>Booklet Profil Kotaku Kelurahan Rejomulyo dan Kelurahan Genuksari Kota Semarang</p>	<p>Profil Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Kelurahan Rejomulyo dan Kelurahan Genuksari Kota Semarang</p>	<p>Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat</p>	<p>Terdapat perubahan lingkungan kumuh dengan adanya program KOTAKU yang ada di Kelurahan Rejomulyo dan Kelurahan Genuksari.</p> <p>Perubahan pada Kelurahan Rejomulyo adalah :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan rumah layak huni; 2. Paving jalan lingkungan; 3. Peninggian permukaan jalan lingkungan dan pemasangan paving. <p>Perubahan pada Kelurahan Genuksari yaitu adanya pembangunan jalan lingkungan.</p>
4.	<p>ejournal3.undip.ac.id</p> <p><i>Journal of Public Policy and Management Review</i> 8.2 (2019): 88-105.</p>	<p>Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) di Kecamatan Semarang Timur</p>	<p>Stevanni Imelda Ch.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementasi Program KOTAKU di Kecamatan Semarang Timur <ol style="list-style-type: none"> 1. Kesesuaian program dengan kelompok sasaran sudah tepat sasaran, di mana semua program yang dijalankan telah sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat di daerah tempat tinggalnya. 2. Kesesuaian program dengan pelaksana program, pada aspek ini para fasilitator sudah menjalankan tugasnya dengan baik terbukti dengan adanya penurunan capaian luas

				<p>permukiman kumuh dari 415,83 Ha menjadi 118,5 Ha. Melalui praktek kerja lapangan, tersedia fasilitator yang memiliki kesadaran kritis terhadap perkara kumuh, kesadaran kritis terhadap konsep KOTAKU dan fasilitator yang mempunyai keterampilan dasar fasilitasi.</p> <p>3. Kesesuaian kelompok sasaran dengan pelaksana program, pada aspek ini pihak pelaksana program yaitu aparat pemerintah seperti Lurah, Ketua RT, dan pihak fasilitator masih belum maksimal karena minimnya peran masyarakat, dikarenakan kurangnya sosialisasi pemerintah terkait program.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi program KOTAKU di kecamatan Semarang Timur<ul style="list-style-type: none">a. Masalah konten dan konteks kebijakan yang terjadi dalam pengimplementasian program Kotaku, pada aspek ini mendapat dukungan dana sebesar 17,2 miliar, selain itu dukungan lainnya berupa sumberdaya yang berasal dari masyarakat dan pemerintah.b. Masalah yang terjadi dalam pengimplementasian program KOTAKU yaitu kurangnya partisipasi masyarakat secara aktif pada saat proses pendataan
--	--	--	--	---

				<p>kawasan lingkungan dikarenakan kurangnya sosialisasi dari pihak pemerintah terkait adanya program KOTAKU.</p> <p>c. Masalah kondisi lingkungan dalam pengimplementasian program KOTAKU, kondisi masyarakat di kecamatan Semarang Timur rata-rata berada di bawah garis kemiskinan dengan mata pencaharian sebagian besar adalah buruh sehingga partisipasi masyarakat terhadap pelaksanaan program menjadi rendah.</p>
5.	<p>eprints.walisongo.ac.id</p> <p><i>PhD Thesis. UIN Walisongo Semarang. 2018</i></p>	<p>Partisipasi Masyarakat dalam Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) di Kelurahan Krobokan Kecamatan Semarang Barat Kota Semarang</p>	Afwah Ulya	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Partisipasi masyarakat dalam program Kotaku dilakukan melalui: <ul style="list-style-type: none"> a. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan b. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan c. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi d. Partisipasi masyarakat dalam menikmati hasil ▪ Faktor pendukung dan faktor penghambat dalam program Kotaku: <ul style="list-style-type: none"> a. Faktor pendukung adalah kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi dalam pelaksanaan program b. Faktor penghambat adalah kurangnya kesadaran atau kemauan masyarakat karena dengan pekerjaannya masing-masing, selain itu kurang pemahannya masyarakat akan

				pembangunan yang baik, kurang tanggapnya masyarakat terhadap masalah-masalah yang terjadi pada lingkungan sendiri dan fasilitas kurang memadai
6.	pdfs.semanticscholar.org <i>International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering Vol:7, No:3</i>	<i>Sustainable Urban Development of Slum Prone Area of Dhaka City</i>	S. Ahmed Sinthia	<p>Permukiman kumuh bukanlah fenomena yang lewat. Mereka adalah fitur permanen pusat kota dan pemerintah tidak bisa lebih lama mengabaikan hak warga negara mereka.</p> <p>Mereka adalah kegagalan pemerintah untuk menerapkan kebijakan redistributif yang diperlukan untuk menyediakan penduduk berpenghasilan rendah dengan lahan yang cukup, infrastruktur, layanan dan dukungan untuk perumahan baru .</p> <p>Di banyak negara yang menciptakan kekuatan kolektif kaum miskin kota hasil peningkatan luar biasa dalam membangun rumah baru dan permukiman kumuh yang ada. Pemerintah harus berkembang atau regenerasi mekanisme di pusat perkotaan lain kecuali Dhaka sehingga semua migran itu tidak menuju kota-kota besar. Itu kemauan politik dan pemerintah bersama-sama dengan yang berbeda lembaga publik dan swasta dapat mengubah skenario menyajikan keadaan kaum miskin kota dan menciptakan contoh pembangunan kembali berkelanjutan bagi kaum miskin kota.</p>

7.	rsa.tandfonline.com <i>Regional Studies, Regional Science</i> 3.1 (2016): 399-419	<i>The Study of Slums as Social and Physical Constructs: Challenges and Emerging Research Opportunities</i>	Ron Mahabir, Andrew Crooks, Arie Croitoru & Peggy Agouris	<p>Dampak permukiman kumuh dari segi negatif (misalnya, beban pembayar pajak untuk memperbaiki kondisi di permukiman kumuh) dan efek positif pada masyarakat (misalnya, kontribusi yang dibuat terhadap PDB negara).</p> <p>Permukiman kumuh merupakan masalah multidimensi, dengan berbagai faktor yang dikaitkan dengan kejadiannya. Faktor sosial seperti migrasi dari desa ke kota, tata kelola kota yang buruk dan kebijakan yang gagal mengatasi kebutuhan penghuni kawasan kumuh, bersama dengan berbagai faktor pilihan lokasional, telah mengarah ke keadaan sekarang daerah kumuh hari ini. Beberapa upaya telah dilakukan untuk menjelaskan munculnya daerah kumuh. Namun, ini berasumsi sebuah sistem statis dengan asumsi yang kaku dan tidak memperhitungkan sifat beragam dari permukiman kumuh dan hubungan multi-tier dan interrelated mereka dalam masyarakat dan lingkungan. Meskipun metode yang lebih baru telah menggunakan pendekatan dinamis seperti CA dan ABM untuk memahami lebih baik sifat kompleks daerah kumuh.</p>
8.	<i>Elsevier</i> <i>Habitat International</i> 50	<i>Mumbai slums since independence: Evaluating the</i>	Ronita Bardhan, Sayantani Sarkar,	Di kota-kota berkembang krisis perumahan dan pertumbuhan daerah kumuh menjadi masalah

	(2015): 1-11.	<i>policy outcomes</i>	<p>Arnab Jana, Nagendra R. Velaga</p>	<p>utama, salah satunya Kota Mumbai. Permasalahan tersebut muncul dapat disebabkan dari proses urbanisasi dan telah menghasilkan masalah terkait juga.</p> <p>Berbagai kebijakan diterapkan untuk menyelesaikan situasi ini, mulai dari UU Pengendalian Sewa Busay Tahun 1947 hingga Pengembangan Cluster 2014, namun permasalahan belum dapat diatasi.</p> <p>Peralihan dari satu skema ke yang lain sering dipertanyakan. Pendekatan implementasi kebijakan top-down telah menciptakan kekosongan ketika minat untuk perbaikan hilang. Seringkali kebijakan mencerminkan skenario politik dan bukan kepentingan dari para pemangku kepentingan (mis. Penghuni kawasan kumuh). Ada juga insiden dimana para pemangku kepentingan langsung dikalahkan di belakang kepentingan para pemangku swasta.</p> <p>Kurangnya partisipasi dari para pemangku kepentingan langsung juga telah membuat para pembuat kebijakan menjauh dari persyaratan aktual penghuni daerah kumuh. Meskipun telah terjadi insiden partisipasi masyarakat melalui keterlibatan LSM, partisipasi langsung masih baru terjadi.</p>
--	---------------	------------------------	---------------------------------------	--

				Mempromosikan pendekatan partisipatif dapat menginternalisasi kebutuhan para pemangku kepentingan langsung dan akan membuat perencanaan lebih eksklusif
9.	<i>Elsevier</i> <i>Cities</i> 82 (2018): 58-67	<i>Policy, politics and leadership in slum upgrading: A comparative analysis of Harare and Kampala</i>	Davison Muchadenyika, Jeremy Waiswa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mempertimbangkan sejarah anti-kumuhnya, Kota Harare menunjukkan perbedaan. Perbedaan dalam pendekatan itu terutama disebabkan tiga faktor. 1) Kepemimpinan politik dan administrasi sayap Kota Harare memainkan peran mendasar dalam menerima realitas permukiman kumuh di kota dan memulai program peningkatan permukiman kumuh. 2) Kota Harare mengembangkan kebijakan yang mendukung untuk memfasilitasi peningkatan permukiman kumuh di kota. Kebijakan semacam itu menjadi penting dalam membimbing dan mendukung peningkatan permukiman kumuh. 3) Peningkatan permukiman kumuh aliansi di Harare berhasil mengurangi aspek negatif dari politik di daerah kumuh melalui mengubah situs target dan menekankan sifat apolitis dari proyek peningkatan. ▪ Di Uganda, meskipun ada kebijakan dan kerangka kerja hukum di tingkat nasional, ini belum diinternalisasi secara memadai di tingkat kota oleh KCCA. Oleh karena itu dapat

				<p>disimpulkan bahwa pengelolaan daerah kumuh peningkatan di kota Kampala juga terhambat oleh ketiadaan kerangka kerja kebijakan vital untuk memandu pengembangan kota. Kesimpulan di atas adalah kerangka kebijakan yang ada saat ini negara tidak cukup mengatasi tantangan terkait dengan perbaikan permukiman kumuh. Dalam kasus seperti itu, peningkatan permukiman kumuh menjadi kegiatan ad hoc yang kekurangan dana dan tidak terjalin dalam pembangunan perkotaan arus utama agenda.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Berdasarkan bukti di Harare dan Uganda, berikut ini adalah masalah kritis untuk dipertimbangkan dalam peningkatan permukiman kumuh: <ul style="list-style-type: none"> a. <i>Kepemimpinan yang inklusif</i> b. <i>Meredakan ketegangan politik</i> c. <i>Kerangka kebijakan</i>
10.	journals.sagepub.com <i>Journal of Planning Education and Research, 29(2), 213–232</i>	<i>Evolving Institutional Arrangements, Scaling Up, and Sustainability Emerging Issues in Participatory Slum Upgrading in Ahmedabad, India</i>	Ashok K. Das & Lois M. Takahashi	<p>Tidak adanya pengaturan kelembagaan yang kaku mengatur (slum networking project/ proyek jaringan kumuh) SNP membantunya berkembang dari konflik dan sarat fase pilot yang tidak efisien menjadi lebih kooperatif dan efisien menyajikan. Tantangan kebijakan bersama yang diajukan oleh permukiman kumuh dan liar di kota-kota di seluruh negara berkembang dunia. Sementara hasil material dan efisiensi biaya adalah penting untuk</p>

				<p>keberhasilan dan indikasi potensi keberlanjutan dengan proyek peningkatan permukiman kumuh partisipatif, analisis ini menunjukkan bahwa pengaturan kelembagaan yang efektif, yang membentuk potensi sekarang dan masa depan untuk masyarakat, LSM, dan partisipasi sektor swasta, sama pentingnya. Bahwa ada dorongan yang lebih besar untuk keterlibatan LSM dan masyarakat dan kontrol dalam proyek SNP cukup jelas, dan itu sudah berkontribusi untuk membuat SNP berkelanjutan. Namun, apa yang kurang jelas tetapi tidak kalah penting adalah bahwa kerangka kelembagaan pekerjaan dan syarat dan ketentuan partisipasi juga dilanda dengan elemen yang mengkompromikan tujuan yang dimaksud untuk meningkatkan program.</p>
--	--	--	--	--

1.5.2 Administrasi Publik

1.5.2.1 Pengertian Administrasi

Menurut Herbert A. Simmon mengatakan bahwa administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Menurut Leonard D. White, administrasi adalah sebuah proses yang umum ada pada setiap usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi daripada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barangsiapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, di situ terdapat administrasi. (Syafiie, 2006:13).

Berdasarkan beberapa definisi administrasi tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi dalam artian luas mencakup kerja sama yang dilakukan banyak orang untuk mencapai tujuan bersama.

1.5.2.2 Pengertian Publik

Publik merupakan sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. (Syafiie, 2006:17).

1.5.2.3 Pengertian Administrasi Publik

Menurut John M. Pfiffner dan Presthus dalam Syafie(2006:23), pengertian administrasi publik antara lain sebagai berikut :

- a. Administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b. Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c. Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut George J. Gordon, administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta pengadilan.(Syafie, 2006:25).

Berdasarkan penjabaran tersebut dapat disimpulkan administrasi publik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh badan perwakilan pemerintah guna mencapai tujuan usaha sejumlah orang.

1.5.3 Paradigma Administrasi Publik

1.5.3.1 Paradigma

Thomas N. Kuhn dalam Syafiie (2006: 26) mengatakan bahwa paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masalah tertentu. Paradigma adalah corak berpikir seseorang atau kelompok orang.

1.5.3.2 Paradigma Administrasi Publik

1. Paradigma 1 (1900-1926) : Dikotomi Politik dan Administrasi

Pemisahaan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara badan legislatif yang bertugas mengekspresi kehendak rakyat, dengan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak tersebut. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan legislatif dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan. Implikasi dari paradigma tersebut adalah bahwa administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai, dan diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi dari *government bureaucracy*. Sayangnya, dalam paradigma ini hanya ditekankan aspek "locus" saja yaitu *government bureaucracy*, tetapi focus atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

2. Paradigma 2 (1927-1937) : Prinsip-prinsip Administrasi

Tokoh-tokoh dari paradigma ini adalah Willoughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan

Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai focus administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (*Planning, Organizing Staffing, Directing, Coordinating Reporting dan Budgeting*) yang menurut mereka dapat diterapkan dimana saja, atau derajat universal. Sedang lokus dari administrasi publik tidak pernah diungkapkan secara jelas karena mereka beranggapan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku dimana saja termasuk di organisasi pemerintah. Paradigma ini, fokus lebih ditekankan dari pada lokusnya.

3. Paradigma 3 (1950-1970) : Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik

Morstein-Marx seorang editor buku "*Elements of Public Administration*" di tahun 1946 mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidak-konsistenan prinsip administrasi dan membahwa prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku universal. Dalam konteks ini administrasi negara bukannya *value free* atau dapat berlaku dimana saja, tapi justru selalu dipengaruhi nilai-nilai tertentu. Lokus pada paradigma ini adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokus pada paradigma ini kabur karena prinsip administrasi dianggap banyak kelemahan.

4. Paradigma 4 (1956-1879) : Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi

Arah perkembangan pada paradigma ini terbagi menjadi dua, yaitu berorientasi pada perkembangan ilmu administrasi mulai yang didukung oleh disiplin psikologi sosial dan berorientasi kepada kebijakan publik. Prinsip-

prinsip manajemen yang populer sebelumnya dalam paradigma ini dikembangkan secara ilmiah dan mendalam, sehingga fokus pada paradigma ini adalah perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern. Semua fokus yang dikembangkan di sini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya di dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik, sehingga lokusnya menjadi tidak jelas.

5. Paradigma 5 (1970-sekarang) : Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik

Paradigma ini memiliki memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus pada paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan publik.

1.5.4 Kebijakan Publik

1.5.4.1 Pengertian Kebijakan

Menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Menurut Carl J. Friedrich mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. (Kismartini, 2005:5)

Berdasarkan teori tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan atau keputusan yang diambil oleh sekelompok golongan untuk mencapai tujuan tertentu.

1.5.4.2 Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Thomas R. Dye, mengemukakan kebijakan publik sebagai apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Menurut James E. Anderson, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dari pejabat-pejabat pemerintah. Sedangkan George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, kebijakan publik adalah suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan. (Kismartini, 2005:8)

Laswell dan Kaplan dalam Nugroho (2008:93) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. Dunn dalam Pasolong (2010:39), mengatakan kebijakan publik sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perekonomian dan lain-lain.

Berdasarkan teori-teori tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan

tertentu. Kebijakan tersebut dapat berbentuk sebagai program guna mencapai tujuan tertentu yang menyangkut tugas pemerintahan.

1.5.4.3 Tahapan Kebijakan Publik

Nicholas Henry menyatakan bahwa mempelajari kebijakan publik juga dapat dilihat dari sudut proses. Proses adalah suatu kegiatan yang memiliki tahapan-tahapan dari awal hingga akhir. Para ahli merumuskan proses kebijakan publik melalui berbagai tahapan, namun semuanya itu selalu dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan evaluasi kebijakan publik. (dalam Kismartini, 2005)

Winarno (2012:35-37) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Proses-proses penyusunan kebijakan publik tersebut dibagi kedalam beberapa tahapan. Tahapan-tahapan kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan berusaha dengan kemampuannya untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindakan lebih lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan

mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh parapelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Pemaparan tentang tahap kebijakan tersebut telah menjelaskan bahwa tahap kebijakan tersebut merupakan suatu proses yang saling terkait yang mempengaruhi satu sama lain. Tahap awal adalah penyusunan agenda, dalam tahap tersebut dilakukannya identifikasi persoalan (masalah) publik yang akan dibahas dalam tahap berikutnya, yaitu formulasi. Setelah diformulasikan, pada tahap adopsi akan dipilih alternatif yang baik untuk dijadikan solusi bagi pemecahan masalah publik. Selanjutnya, Kebijakan yang telah diputuskan dan disahkan akan diimplementasikan untuk meraih tujuan awal yang ditentukan. Tahap akhir, evaluasi (penilaian) kebijakan akan menilai ketepatan, manfaat, dan efektivitas hasil kebijakan yang telah dicapai melalui implementasi. Kelima tahap dalam kebijakan publik tersebut, yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu berkaitan dengan tahap keempat yakni tahap implementasi kebijakan.

1.5.5 Implementasi Kebijakan

1.5.5.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Mazmanian dan Sabatier dalam Anggara (2016: 532) merumuskan implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan/instansi pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata, baik yang dikehendaki atau yang tidak dari output tersebut, dampak keputusan sebagaimana yang dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan) terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan.

Grindle dalam Winarno (2012:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu ikatan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:149) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan

oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Berdasarkan teori-teori implementasi tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan melaksanakan dari perumusan kebijakan yang dapat berbentuk undang-undang, keputusan, maupun perintah yang dilakukan oleh individu, kelompok pemerintah, maupun swasta sehingga dapat membentuk suatu ikatan sehingga dapat memudahkan untuk pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

1.5.5.2 Model Implementasi Kebijakan

Menurut Nugroho (2014:167) pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis model implementasi kebijakan publik yaitu implementasi kebijakan publik yang berpola dari atas ke bawah (*top-down*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up*), serta pemilihan implementasi kebijakan publik yang berpola paksa (*command-and-control*) dan pola pasar (*economic incentive*).

Menurut Agustino (2008:140) pendekatan model “*top down*”, merupakan pendekatan implementasi kebijakan publik yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya, sedangkan pendekatan model “*bottom up*” bermakna meski kebijakan

dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat. Implementasi kebijakan mempunyai berbagai macam model dalam perkembangannya.

1.5.5.2.1 Model Implementasi Van Meter dan Van Horn

Donald Van Meter dan Carl Van Horn (dalam Nugroho, 2014) mengembangkan model implementasi kebijakan klasik. Model ini mengasumsikan bahwa implementasi kebijakan sejalan dengan proses kebijakan. Beberapa variabel kritis implementasi kebijakan adalah sumber daya dan tujuan standar, yang mendorong ke komunikasi antar organisasi dan penegakan aktivitas, karakteristik badan-badan yang mengimplementasikan, yang dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial, dan kondisi politik, yang pada gilirannya membangkitkan watak pengimplementasi agar dapat mencapai kinerja kebijakan.

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 142) dijelaskan sebagai berikut:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan Kinerja

Implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan budaya sosial yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan pada level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik pada level yang dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya Keberhasilan

Proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.

3. Karakteristik Agen Pelaksana Pusat

Perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan juga perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/Kecendrungan (disposition) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak

yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang juga perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Karena itu lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang kondusif juga perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan.

1.5.5.2.2 Model Implementasi Grindle

Menurut Teori Merilee S. Grindle (dalam Harbani Paslong 2009:645) Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni : isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

a. *Content of policy* menurut Grindle adalah :

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan.
2. *Type of benefits* (tipe manfaat) atau jenis manfaat yang diterima oleh target groups. Contoh : masyarakat di wilayah *slum areas* (daerah kumuh) lebih suka menerima program air bersih dan perlistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor.
3. *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai dari sebuah kebijakan) contoh : program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan dari

pada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin.

4. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan) apakah letak sebuah program sudah tepat di suatu lembaga.
 5. *Program implementer* (pelaksana program) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya/pelaksananya dengan rinci.
 6. *Resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan) apakah sebuah program didukung sumber daya yang memadai.
- b. *Context of implementation* menurut Grindle adalah :
1. *Power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat) artinya seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
 2. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa) artinya karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa.
 3. *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana) artinya tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran kebijakan.

1.5.5.2.3 Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier, ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yakni karakteristik masalah, karakteristik kebijakan, dan variabel lingkungan (Suharno, 2013: 173).

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Mazmanian dan Sabatier dalam Suharno (2013: 173-176) dijelaskan sebagai berikut:

1. Karakteristik Masalah

Karakteristik masalah (*tractability of the problems*) meliputi beberapa faktor sebagai berikut:

- a. Tingkat kesulitan teknis masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah untuk dipecahkan, seperti kekurangan persediaan makanan dan air bersih di daerah bencana. Di pihak lain ada masalah-masalah sosial yang memiliki kompleksitas yang cukup tinggi, sehingga relatif sulit untuk dipecahkan, seperti kemiskinan, korupsi, pengangguran, dan sebagainya. Oleh karena itu, karakteristik masalah itu sendiri mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
- b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Artinya, suatu program akan relatif mudah untuk diimplementasikan pada kelompok sasaran yang relatif homogen. Sebaliknya, untuk kelompok sasaran yang relatif heterogen, implementasi kebijakan juga akan relatif sulit. Dengan kata lain semakin heterogen sebuah kelompok sasaran, maka tingkat kesulitan implementasi kebijakan juga relatif meningkat.
- c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua

populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.

- d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang ditujukan untuk memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan lebih mudah diimplementasikan dari pada sebuah program yang ditujukan untuk merubah perilaku masyarakat.

2. Karakteristik Kebijakan

Karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*) mencakup beberapa hal, yaitu:

- a. Kejelasan isi kebijakan. Semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan semakin mudah untuk diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
- b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan tertentu perlu ada modifikasi.
- c. Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial, karena bagaimanapun dalam tahapan implementasi kebijakan akan membutuhkan biaya operasional.

- d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Setiap institusi yang terkait dengan implementasi kebijakan harus melakukan koordinasi baik secara vertikal maupun horizontal.
- e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Distorsi terhadap implementasi kebijakan dapat terjadi jika komitmen implementor rendah. Ada banyak contoh yang dapat kita pakai, misalnya bagaimana sebuah implementasi kebijakan menjadi kacau karena perilaku korup implementor.
- g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Sebuah kebijakan yang memungkinkan banyak masyarakat untuk ikut berpartisipasi akan lebih mendapat dukungan dari pada kebijakan yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat di dalamnya.

3. Variabel Lingkungan

Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), meliputi beberapa faktor, yaitu:

- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang terbuka dan terdidik akan lebih mudah menerima program-program pembaharuan (hal-hal baru) dibanding masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Begitu juga halnya dengan kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi

kebijakan, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi.

- b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang mendapat dukungan dari publik akan lebih mudah diimplementasikan dari pada kebijakan yang ditolak oleh publik.
- c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain: Pertama, kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan. Kedua, kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan-badan legislatif. Ketiga, tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen implementor untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan merupakan variabel yang krusial. Di samping itu, keberhasilan implementasi kebijakan juga menuntut keterampilan dari para implementor kebijakan.

Berdasarkan penjelasan model implementasi kebijakan tersebut, dalam penelitian ini penulis menggunakan teori implementasi Mazmanian dan Sabatier. Penggunaan teori ini bertujuan untuk menjelaskan secara lebih rinci mengenai Implementasi Kebijakan Pemerintah tentang Program Kota Tanpa Kumuh

(KOTAKU) di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu Kota Semarang karena pelaksanaan kebijakan tersebut berasal dari pemerintah pusat namun pemerintah daerah sebagai pelaksana serta terdapat partisipasi dari masyarakat sehingga menggunakan teori tersebut agar tujuan penelitian dapat terpenuhi. Selain itu, adanya karakteristik masalah, karakteristik kebijakan, dan variabel lingkungan yang akan diteliti dalam penelitian ini.

1.5.6 Permukiman Kumuh

1.5.6.1 Permukiman

Permukiman sering disebut perumahan dan atau sebaliknya permukiman berasal dari kata *housing* dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan dan kata *human settlement* yang artinya adalah permukiman. Perumahan memberikan kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta prasarana dan sarana lingkungan. Perumahan menitikberatkan pada fisik atau benda mati, yaitu *house* dan *land settlement*. Permukiman memberikan kesan tentang pemukiman atau kumpulan pemukim beserta sikap dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga permukiman menitikberatkan pada sesuatu yang bukan bersifat fisik atau benda mati yaitu manusia (*human*). Perumahan dan permukiman merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya, pada hakikatnya saling melengkapi (Kurniasih,2007).

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana,

utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.

1.5.6.2 Kumuh

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 (Kurniasih,2007).

1.5.6.3 Permukiman Kumuh

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, 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.

Menurut Arawinda Nawagamuwa dan Nils Viking (2003:3-5) penyebab adanya permukiman kumuh adalah:

1. Karakter bangunan yaitu umur bangunan yang sudah terlalu tua, tidak terorganisasi, ventilasi, pencahayaan dan sanitasi yang tidak memenuhi syarat
2. Karakter lingkungan yaitu tidak ada open space (ruang terbuka hijau) dan tidak tersedia fasilitas untuk rekreasi keluarga, kepadatan penduduk yang tinggi, sarana prasarana yang tidak terencana dengan baik.

Menurut mereka keadaan kumuh tersebut dapat mencerminkan keadaan ekonomi, sosial, budaya para penghuni permukiman tersebut. Adapun ciri-ciri kawasan permukiman kumuh dapat tercermin dari :

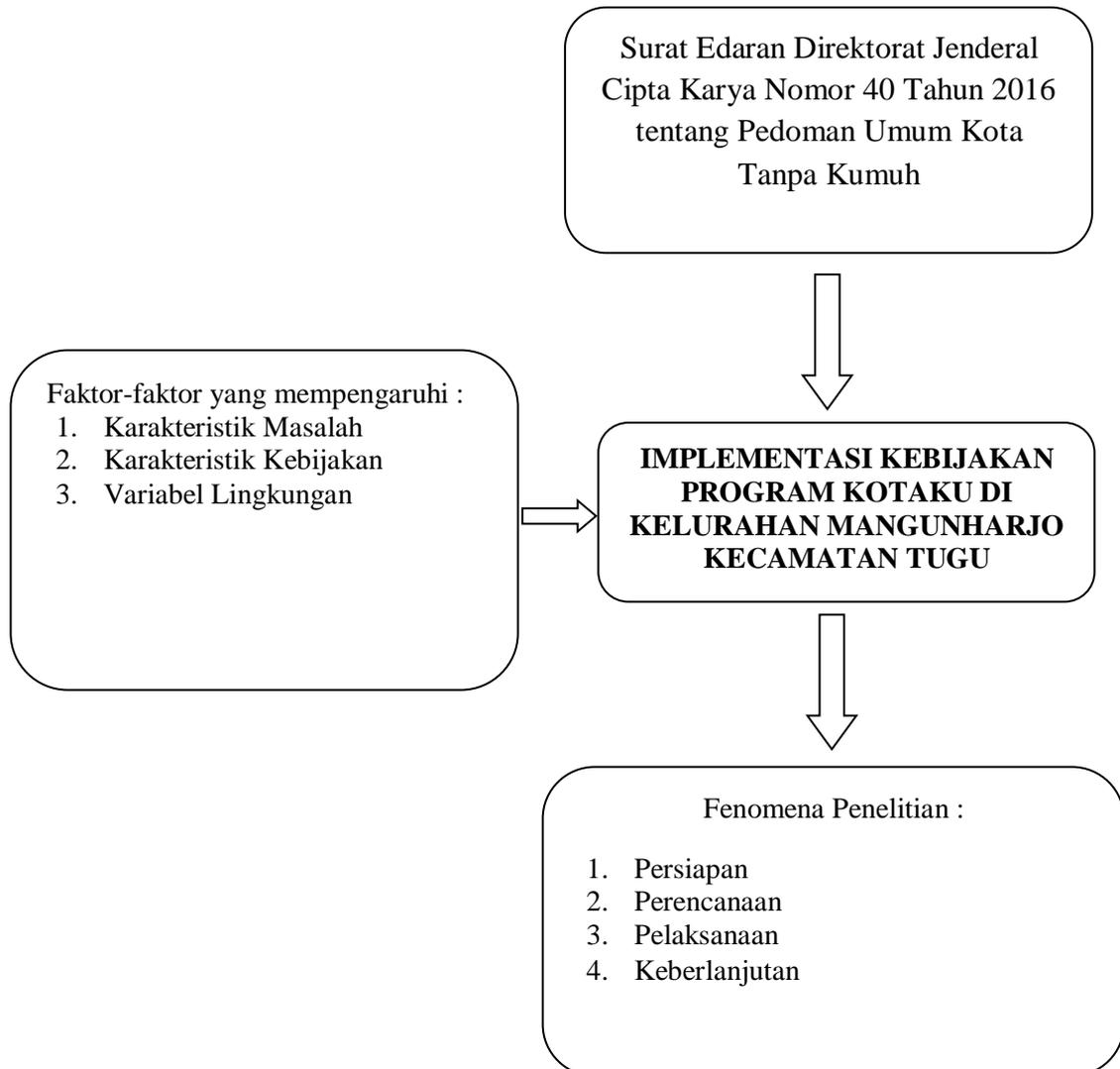
1. Penampilan fisik bangunannya yang makin kontruksi, yaitu banyaknya bangunan-bangunan temporer yang berdiri serta nampak tak terurus maupun tanpa perawatan
2. Pendapatan yang rendah mencerminkan status ekonomi mereka, biasanya masyarakat kawasan kumuh berpenghasilan rendah
3. Kepadatan bangunan yang tinggi, dapat terlihat tidak adanya jarak antara bangunan maupun siteplan yang tidak terencana
4. Kepadatan penduduk yang tinggi dan masyarakatnya yang heterogen
5. Sistem sanitasi yang miskin atau tidak dalam kondisi yang baik
6. Kondisi sosial yang tidak dapat baik dilihat dengan banyaknya tindakan kejahatan maupun kriminal
7. Banyaknya masyarakat pendatang yang bertempat tinggal dengan menyewah rumah.

Menurut Ditjen Bangda Kemendagri, karakteristik pemukiman kumuh antara lain:

- 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 kepadatan penduduk yang tinggi > 200 jiwa/km² ;
- d. Kepadatan bangunan > 110 bangunan/ha; kondisi prasarana buruk (jalan, air bersih, sanitasi, drainase, dan persampahan);

- e. Kondisi fasilitas lingkungan terbatas dan buruk, terbangun <20% dari luas persampahan; kondisi bangunan rumah tidak permanen dan tidak memenuhi syarat minimal untuk tempat tinggal;
- f. Permukiman rawan terhadap banjir, kebakaran, penyakit dan keamanan serta kawasan permukiman. mengamanatkan pembangunan dan pengembangan kawasan perkotaan melalui penanganan kualitas lingkungan permukiman yaitu peningkatan kualitas permukiman

Gambar 1. 1
Kerangka Teori



1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Implementasi Kebijakan

Fenomena penelitian berisi poin-poin mengenai aspek apa saja yang akan digali oleh peneliti dalam menggambarkan fenomena yang terjadi terkait dengan masalah penelitian.

Tabel 1. 5

Matriks Fenomena Penelitian

Fenomena (1)	Regulasi SE DJCK No. 40 Tahun 2016 (2)	Teori Mazmanian dan Sabatier (2)
Persiapan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sosialisasi ▪ Penggalangan komitmen 	Karakteristik Masalah: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran ▪ Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi Karakteristik Kebijakan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kejelasan isi kebijakan ▪ Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada ▪ Tingkat komitmen pelaksana Variabel Lingkungan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kondisi sosial ekonomi masyarakat
Perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penyusunan rencana program ▪ Penyusunan rencana detil/teknis 	Karakteristik Kebijakan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis ▪ Seberapa besar keterpautan dan dukungan antar pelaksana
Pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alur penganggaran ▪ Penyusunan kontrak dengan pihak terkait ▪ Sosialisasi, edukasi, dan pelatihan 	Karakteristik Kebijakan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Besarnya alokasi sumber daya finansial Karakteristik Masalah: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tingkat kesulitan masalah ▪ Tingkat kemajuan teknologi

(1)	(2)	(3)
Keberlanjutan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penguatan kelembagaan penganggaran, operasional, dan pemeliharaan ▪ Kegiatan monitoring 	Karakteristik Masalah: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan Karakteristik Kebijakan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Seberapa luas akses kelompok luar untuk berpartisipasi Variabel Lingkungan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dukungan publik

Fenomena yang akan diteliti dalam penelitian ini, tahapan penyelenggaraan program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo, Kecamatan Tugu sebagai berikut:

1. Persiapan, yang terdiri dari:

- a. Sosialisasi program oleh Korkot Program Kotaku Kota Semarang kepada para pemangku kepentingan di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu, yaitu:

Sosialisasi dapat dilihat melalui variabel karakteristik masalah (tingkat kemajemukan kelompok sasaran dan proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi), variabel karakteristik kebijakan (kejelasan isi kebijakan), dan variabel lingkungan (kondisi sosial ekonomi masyarakat).

- b. Penggalangan komitmen para pemangku kepentingan program di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu, yaitu:

Penggalangan komitmen dapat dilihat melalui variabel karakteristik kebijakan (kejelasan dan konsistensi aturan yang ada serta tingkat komitmen pelaksana).

2. Perencanaan, yang terdiri dari:

Perencanaan dapat dilihat melalui variabel karakteristik kebijakan (seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis dan seberapa besar ketepatan dan dukungan antar pelaksana).

- a. Penyusunan rencana program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu.
- b. Penyusunan rencana detail/teknis pelaksanaan program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu.

3. Pelaksanaan, yang terdiri dari:

- a. Alur penganggaran yang digunakan kepada para pelaksana program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu, yaitu:

Alur penganggaran dapat dilihat melalui variabel karakteristik kebijakan (besarnya alokasi sumber daya finansial yang ada).

- b. Penyusunan kontrak dengan pihak-pihak terkait, yang meliputi toko material yang dituju dalam pelaksanaan program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu, yaitu:

Penyusunan kontrak dengan pihak terkait dapat dilihat melalui variabel karakteristik masalah (tingkat kesulitan masalah).

- c. Sosialisasi, edukasi, dan pelatihan yang diadakan Korkot kepada para pelaksana program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu, yaitu:

Sosialisasi, edukasi, dan pelatihan dapat dilihat melalui variabel karakteristik masalah (tingkat kesulitan masalah dan tingkat kemajuan teknologi).

4. Keberlanjutan, yang terdiri dari:

- a. Penguatan kelembagaan penganggaran, operasional, dan pemeliharaan yang meliputi pembentukan kelompok pemeliharaan setempat, yaitu:

Penguatan kelembagaan dapat dilihat melalui variabel karakteristik masalah (cakupan perubahan yang diharapkan) dan variabel lingkungan (dukungan publik).

- b. Kegiatan monitoring yang dilakukan dalam pelaksanaan program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu, yaitu:

Kegiatan monitoring dapat dilihat melalui variabel karakteristik kebijakan (seberapa luas akses kelompok luar untuk berpartisipasi).

1.6.2 Faktor Pendorong dan Penghambat yang Mempengaruhi Implementasi Program KOTAKU di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu

Faktor pendorong dan penghambat implementasi kebijakan, penulis mengidentifikasi berdasarkan faktor yang dianggap strategis menggunakan teori model implementasi Mazmanian dan Sabatier yang dapat mempengaruhi jalannya kebijakan program KOTAKU di Kota Semarang ini khususnya Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu.

Faktor dari luar yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan program KOTAKU di Kelurahan Mangunharjo adalah :

1. Karakteristik Masalah

Variabel dalam karakteristik masalah ini, yang akan diamati ialah tingkat kesulitan teknis dari masalah yang ada dan cakupan perubahan perilaku yang diharapkan dalam pelaksanaan program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu.

2. Variabel Lingkungan

Indikator yang akan diamati dari variabel lingkungan ini meliputi:

- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu.
- b. Dukungan masyarakat terhadap program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analisis, yaitu suatu metode kualitatif untuk mendapatkan data yang mendalam sehingga suatu data akan mengandung makna yang secara signifikan akan mempengaruhi substansi penelitian.

1.7.2 Situs Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Tugu, khususnya di Kelurahan Mangunharjo. Pemilihan lokasi penelitian ini karena di kelurahan ini masih terdapat beberapa wilayah yang memiliki kawasan permukiman kumuh dan

menjadi salah satu wilayah yang menjadi sasaran Pemerintah Kota Semarang dalam melaksanakan program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU).

1.7.3 Subjek Penelitian

Penentuan subjek atau responden dalam penelitian ini dilakukan dengan cara *purposive sampling*. Subjek penelitian ditentukan berdasarkan orang yang dianggap paling tahu tentang informasi yang dibutuhkan dalam penelitian, sehingga akan memudahkan peneliti dalam menelusuri situasi yang diteliti.

Adapun yang menjadi subjek dalam penelitian ini yaitu :

1. Kepala Koordinator Kota Program Kotaku Kota Semarang sebagai “*networking builder*” dan atau “*collaborative agent*”, yang mempertemukan beragam sumber daya pembangunan di wilayah dampingan untuk mencapai visinya.
2. Ketua dan beberapa anggota Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu sebagai pelaksana pemberdaya masyarakat dan wadah aspirasi masyarakat di dalam pembangunan program Kotaku.
3. Masyarakat Kelurahan Mangunharjo, Kecamatan Tugu sebagai penerima program Kotaku.

1.7.4 Sumber Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Data Primer

Data primer yang digunakan adalah berasal dari hasil wawancara. Wawancara dilakukan kepadainforman yang telah ditentukan dengan menggunakan panduan wawancara mengenai implementasi program Kotaku di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu.

2. Data Sekunder

Data sekunder digunakan adalah berasal dari sumber tertulis (buku, jurnal, dokumen lainnya), foto, serta data statistik yang ada mengenai implementasi implementasi program penanganan kawasan kumuh di Kota Semarang.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam kegiatan pengumpulan data padapenelitian ini yaitu melalui studi kepustakaan dan studi lapangan guna mengumpulkan data yang bersifat primer dan sekunder.

1. Studi Kepustakaan

Penelitian ini memperoleh data teoritis melalui sumber-sumber literatur, jurnal, karya ilmiah, koran, majalah, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya yang dapat dijadikan acuan dan ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

2. Studi Lapangan

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini untuk memperoleh data melalui wawancara, observasi, serta dokumentasi.

Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terbuka, yaitu di mana para subjek mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui pula apa maksud dan tujuan wawancara tersebut. Penelitian ini, wawancara yang dilakukan adalah dengan wawancara tidak terstruktur, yaitu responden biasanya terdiri atas mereka yang terpilih saja karena sifat-sifatnya yang khas. Biasanya mereka memiliki kemampuan dan mendalami situasi, dan mereka mengetahui informasi yang diperlukan. Pelaksanaan tanya jawab mengalir seperti dalam percakapan sehari-hari.

Teknik observasi atau pengamatan didasarkan atas pengalaman secara langsung dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipe Observasi Non-Partisipan (*Non-Participant Observation*). Peneliti hanya mencatat, menganalisis dan selanjutnya dapat membuat simpulan tentang perilaku masyarakat yang sedang diamati.

Teknik dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data yang berupa gambar-gambar, dokumen resmi, maupun data resmi yang didapatkan dari Kecamatan Tugu.

1.7.6 Analisis Data

Adapun teknik analisis data dalam penelitian ini, yaitu :

1. Reduksi Data

Kegiatan reduksi data dalam penelitian ini bertujuan untuk mempermudah peneliti dalam memahami data yang telah dikumpulkan. Data yang telah dikumpulkan melalui observasi dan wawancara kemudian dirangkum, dipilih, dikelompokkan sehingga terorganisir dengan baik.

2. Penyajian Data

Penyajian data merupakan aktivitas menyajikan data secara jelas dan singkat untuk memudahkan dalam memahami masalah yang diteliti baik secara keseluruhan maupun bagian demi bagian.

3. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi

Dari berbagai data yang telah disajikan maka peneliti membuat kesimpulan berdasarkan data-data awal yang ditemukan dimana data-data yang dimaksud masih bersifat sementara. Penarikan kesimpulan ini berubah menjadi kesimpulan akhir yang akurat dan kredibel karena proses pengumpulan data oleh peneliti menemukan bukti-bukti yang kuat, valid dan konsisten dalam mendukung data-data awal yang dimaksud.

1.7.8 Kualitas Data

Dalam penelitian ini agar mendapat kualitas data yang valid, peneliti menggunakan teknik triangulasi. Teknik ini memanfaatkan sesuatu yang lain di

luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Ada tiga macam triangulasi, yaitu :

1. Triangulasi Metode Wawancara

Teknik ini dilakukan peneliti melalui perbandingan atas substansi informasi yang diberikan antara satu informan dengan informan lain dalam satu fokus atau subfokus penelitian. Kemudian hasil reduksi ini disajikan dalam bentuk tabulasi triangulasi metode wawancara untuk selanjutnya diinterpretasikan oleh peneliti.

2. Triangulasi Sumber

Teknik ini dilakukan peneliti melalui: penyimpulan, mereduksi data, mereduksi hasil observasi, membandingkan substansi data.

3. Triangulasi Teori

Teknik ini dilakukan peneliti melalui perbandingan substansi temuan interpretasi data yang dilakukan bertahap dari mulai metode wawancara dan sumber data dengan teori-teori yang mendukung dan memiliki kesesuaian dengan fokus penelitian. Dari hal tersebut barulah dilakukan penarikan kesimpulan mengenai temuan-temuan hasil penelitian ini.