

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Permukiman Kumuh**

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, tidak mengenal adanya istilah kawasan kumuh, yang ada Permukiman kumuh dan Perumahan kumuh. Menurut UU Nomor 1 Tahun 2011 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 Angka 13 UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman). Sedangkan Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

Permukiman kumuh sering dilihat sebagai suatu kawasan yang identik dengankawasan yang apatis, kelebihan penduduk, tidak mencukupi, tidak memadai, miskin, bobrok,berbahaya, tidak aman, kotor, di bawah standar, tidak sehat dan masih banyak stigma negatif lainnya (Adisasmita, 2010). Permukiman kumuh yaitu permukiman yang padat, kualitas konstruksi rendah, prasarana, dan pelayanan minim adalah pengejawantahan kemiskinan (Kuswartojo, 2005). Dalam perkembangannya perumahan permukiman di pusat kota ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Perkembangan perumahan permukiman (*development of human settlement*) dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu :

1. *Growth of density* (Pertambahan jumlah penduduk)

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

2. *Urbanization* (Urbanisasi)

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

Wilayah kampung yang dapat disebut sebagai kampung kumuh banyak dijumpai pada wilayah pesisir. Wilayah pesisir merupakan daerah pertemuan daratan dan lautan yang memiliki potensi besar bagi pengembangan sektor kemaritiman dan pariwisata. Oleh karena potensinya sebagai salah satu sumber mata pencaharian masyarakat, kawasan pesisir mulai bertransformasi menjadi permukiman yang dihuni oleh mayoritas nelayan. Namun demikian, paradigma kemiskinan pada wilayah pesisir masih cukup tinggi. Akibatnya, kampung nelayan berkembang semakin padat dan tidak tertib, sehingga membentuk kantong-kantong permukiman kumuh.

Wilayah pesisir yang berkembang menjadi kawasan permukiman memiliki kompleksitas yang tinggi, dimana tidak hanya meliputi aspek sosial, ekonomi, tetapi juga menyangkut aspek budaya dan politik.

## **B. Kedudukan Kawasan Tambaklorok Dalam RT/RW Kota Semarang**

Dalam sistem Kota Semarang, perencanaan kawasan tidak dapat terlepas dari RTRW Kota Semarang sebagai pedoman perencanaan kota. Perda Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Semarang Tahun 2011-2031 mengatur tentang arahan perencanaan kawasan. Berdasarkan RTRW Kota Semarang, Kawasan Tambaklorok termasuk ke dalam wilayah BWK III dan merupakan bagian dari transportasi laut Pelabuhan Tanjung Emas.

Pelabuhan Tanjung Emas sebagai pelabuhan utama direncanakan mampu melayani kegiatan pelayaran penumpang, barang, dan alih muat peti kemas angkutan laut nasional dan internasional. Rencana peningkatan kualitas pelabuhan juga didukung dengan penanganan masalah rob dan penataan kawasan agar fungsi yang berkembang mampu mendukung keberadaan fungsi pelabuhan laut.

Kawasan Tambaklorok terletak tepat bersebelahan dengan Pelabuhan Tanjung Emas, menjadikannya bagian yang tidak terpisahkan dari kawasan pelabuhan sekaligus kawasan strategis pertumbuhan ekonomi kota. Sehingga Kawasan Tambaklorok harus dapat mendukung fungsi pelabuhan laut.

Beberapa arahan pengaturan kawasan sebagaimana diamanatkan didalam RT RW Kota Semarang adalah sebagai berikut:

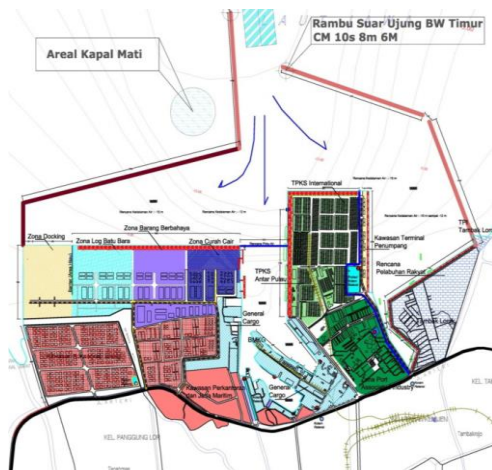
1. Pengembangan kegiatan diarahkan untuk mendukung kegiatan pelabuhan
2. Diizinkan secara terbatas pengembangan kegiatan komersial yang berorientasi pada pelayanan kawasan yang tidak terkait dengan fungsi kepelabuhanan; dan
3. Mengatur tata bangunan di sekitar kawasan pelabuhan.

Berkaitan dengan karakteristik masyarakat nelayan di Kawasan Tambaklorok, tentunya tidak dapat dilepaskan dari laut sebagai orientasi kawasan dan aktivitas utamanya. Lokasi yang berada di Kawasan Pelabuhan Tanjung Emas dan tepat berbatasan dengan kolam pelabuhan, menyebabkan adanya beberapa keterbatasan dalam aktivitas masyarakat nelayan dan pengembangan kawasan. Beberapa arahan pengaturan kegiatan laut pada kawasan sesuai dengan Pasal 112 ayat (3) antara lain adalah sebagai berikut:

1. Dilarang membuat bangunan yang mengganggu alur kapal;
2. Dilarang melakukan kegiatan budidaya yang dapat mengakibatkan pendangkalan jalur kapal;
3. Pemisahan jalur pergerakan kapal niaga dengan kapal nelayan;
4. Diizinkan memasang alat penanda sebagai informasi pergerakan kapal;
5. Kegiatan yang diizinkan di kawasan pelabuhan hanya yang mendukung fungsi kepelabuhanan.

### C. Kedudukan Kawasan Tambaklorok Dalam Rencana Induk Pelabuhan Tanjung Emas

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, bahwa Kawasan Tambaklorok merupakan bagian dari Kawasan Pelabuhan Tanjung Emas, sehingga perencanaan Kawasan Tambaklorok harus mempertimbangkan perencanaan kawasan pelabuhan. Perencanaan Kawasan Pelabuhan Tanjung Emas ditetapkan melalui Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Rencana Induk Pelabuhan Tanjung Emas Semarang.



Gambar 2.1. Masterplan Pelabuhan Tanjung emas Water Kolam Pelabuhan

Didalam masterplan Pelabuhan Tanjung Emas, telah diatur zonasi keruangan pelabuhan. Kawasan Tambaklorok direncanakan dengan fungsi sebagai kawasan pelabuhan rakyat. Meskipun lokasi Kawasan Tambaklorok berada di luar break. Jika

dilihat secara lebih detail, maka kawasan Tambaklorok ini nantinya akan berada di dalam *wallbreakwater* dari kolam pelabuhan. Saat ini, pembangunan *wall breakwater* tersebut sudah mulai dilaksanakan dan sudah mulai terbangun di bagian barat. Jika *wall breakwater* ini selesai dibangun sepenuhnya, maka akses keluar masuk kapal nelayan harus dipertimbangkan. Kegiatan keluar masuknya kapal di kawasan kolam pelabuhan sebagaimana disebutkan sebelumnya, tidak boleh terganggu oleh aktivitas lain.

Kegiatan nelayan ini harus dilaksanakan di luar Kawasan kolam pelabuhan. Kondisi saat ini akses keluar masuk perahu nelayan masih melintasi kolam pelabuhan. Jika mengacu kepada masterplan Kawasan Pelabuhan Tanjung Emas Semarang, maka ketika wall breakwater tersebut selesai dibangun akses perahu nelayan akan ditutup dan harus dipikirkan mengenai akses laut dari dan menuju Kawasan Tambaklorok.

Berkaitan dengan Kawasan Pelabuhan, pada dasarnya lokasi bermukimnya masyarakat di Tambaklorok dahulu merupakan lahan milik pelabuhan, yaitu PT. Pelindo. Sementara itu, di lain pihak masyarakat sudah banyak yang memiliki status lahan tersebut. Sehingga, pada Tahun 2015, pihak PT. Pelabuhan Indonesia III (Persero) Cabang Tanjung Emas telah menerbitkan pelepasan hak dari Hak Pengelolaan Lahan bagi lahan yang telah bersertifikat hak milik.

#### **D. Kedudukan Kawasan Tambaklorok Dalam Rencana Tata Bangunan Dan Lingkungan**

Perumusan visi awal didasarkan pada konsep pengembangan kawasan sebagai kampung bahari. Kampung bahari berdasarkan kebijakan pembangunan Kota Semarang didefinisikan sebagai “Sebuah Jalanan Perikehidupan Masyarakat Tambaklorok sebagai suatu kebutuhan yang tidak terpisahkan antara sistem hunian, sistem mata pencaharian, dan lokasi tempat tinggal yang berbasis kelautan (Maritim)”.

Berdasarkan definisi tersebut, perumusan visi perencanaan Kawasan Tambaklorok mengacu pada visi pengembangan kawasan berdasarkan arah kebijakan pemerintah Kota Semarang, yaitu “Terwujudnya Kawasan Tambaklorok Sebagai Kampung Bahari yang Berbasis Pada Lingkungan Ekonomi Lokal yang Maju, Asri dan Sejahtera”. Visi pengembangan kawasan tersebut, memiliki penjelasan yaitu :

1. Kawasan Tambaklorok merupakan kawasan permukiman masyarakat yang berdekatan dengan tepian laut akan menjadi sebuah kampung bahari dengan peningkatan kualitas kehidupan, serta perbaikan tingkat ekonomi, sosial dan lingkungan.
2. Kampung Bahari Tambaklorok akan menangkap irama dan semangat kelautan nusantara bagi masyarakatnya untuk mengembangkan diri dalam hal bermukim, mengeksplorasi dan mengolah kekayaan laut serta berinteraksi sebagai sebuah entitas sosial.
3. Kampung Bahari Tambak Lorok akan menjadi tujuan wisata baru yang memikat karena keunikan budaya baharinya yang hidup (*living maritime culture*), memiliki perlengkapan amenities dasar yang cukup, prasarana fisik yang memadai arsitektur permukimannya yang menginspirasi.

Guna mewujudkan visi tersebut, maka misi perencanaan kawasan dirumuskan sebagai berikut :

1. Melakukan perbaikan kualitas lingkungan
2. Memanfaatkan potensi reklamasi sebagai kegiatan ekonomi
3. Melakukan program pemberdayaan

4. Melakukan pelatihan & penyuluhan guna mendorong kapasitas masyarakat, dan mewujudkan permukiman yang berkelanjutan
5. Perencanaan kawasan sebagai suatu kampung bahari mengandung pengertian bahwa kehidupan bermukim masyarakat di Kawasan Tambaklorok haruslah mencirikan kelautan (maritim).

Terdapat 2 (dua) hal utama yang mendasari konsep perencanaan Kawasan Tambaklorok. Kata kunci dari konsep perencanaan ini adalah transformasi, yaitu perubahan ke arah yang lebih baik. Dua hal utama yang mendasari adalah morfologi yang membentuk kawasan dan faktor ekonomi. Morfologi kawasan saat ini terbentuk secara tidak teratur, sporadis dan organik, serta merupakan kawasan permukiman yang tumbuh tidak terencana. Sementara itu, dari aspek ekonomi mencirikan kawasan yang miskin, kotor dan kumuh (*slum area*). Oleh karena itu, didalam perencanaan kawasan konsep perencanaan kawasan akan ditekankan pada 3 (tiga) kata kunci yaitu *Urban Community*, *Permukiman Unik* dan *Sea Front Landscaping Scheme*.

#### **E. Kebijakan Publik**

Dye dalam Nugroho (2014:519) mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda merupakan pemahaman yang paling banyak dikembangkan. Dye mengemukakan:

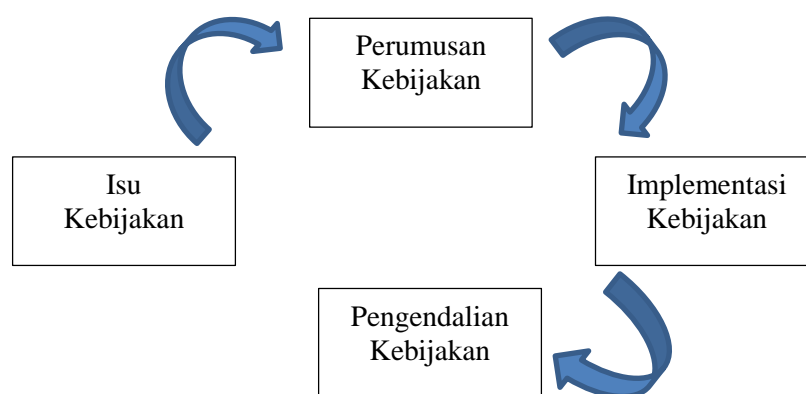
*“Public policy is whatever government choose to do or not to do. Government do many things. Note that we are focusing not only on*



*government action but also on government in action, that is, what government choose not to do. We contend that government in action can have just as great an impact on society as government action. public policy is what government do, what they do it, and what difference it makes.”*

Definisi diatas dapat diartikan kebijakan publik adalah apa saja yang pemerintah memilih untuk melakukan atau tidak melakukan. Pemerintah melakukan banyak hal. Fokus tidak hanya pada tindakan pemerintah tetapi juga pada pemerintah dalam tindakan yaitu apa yang pemerintah memilih untuk tidak melakukannya. Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah, apa yang mereka lakukan itu dan apa bedanya. Pendapat ini belum cukup memberikan batasan-batasan yang jelas dan tidak cukup memberi pembedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Nugroho (2014:199) mengemukakan dasar proses kebijakan sebagai berikut :



Sumber : Nugroho (2014:199)

Gambar 2. 2 Pemahaman Dasar Proses Kebijakan

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

1. Isu kebijakan. Disebut isu apabila bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, yang menyangkut banyak orang atau keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan. Isu kebijakan dapat berorientasi pada permasalahan yang muncul pada kehidupan politik untuk diselesaikan. Isu kebijakan terdiri atas dua jenis, yaitu problem dan goal. Artinya, kebijakan publik dapat berorientasi pada permasalahan yang muncul pada kehidupan publik, dan dapat pula berorientasi pada goal atau tujuan yang hendak dicapai pada kehidupan publik. Saat itu, sebagian besar kebijakan publik mengacu pada permasalahan dari pada antisipasi ke depan, dalam bentuk *goal oriented policy*, sehingga dalam banyak hal kita melihat kebijakan publik yang berjalan tertatih-tatih di belakang masalah publik yang terus bermunculan dan akhirnya semakin tak tertangani.
2. Isu kebijakan ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.
3. Setelah dirumuskan, kebijakan publik ini kemudian dilaksanakan baik oleh pemerintah atau masyarakat maupun pemerintah bersama-sama dengan masyarakat
4. Namun, dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru untuk dinilai

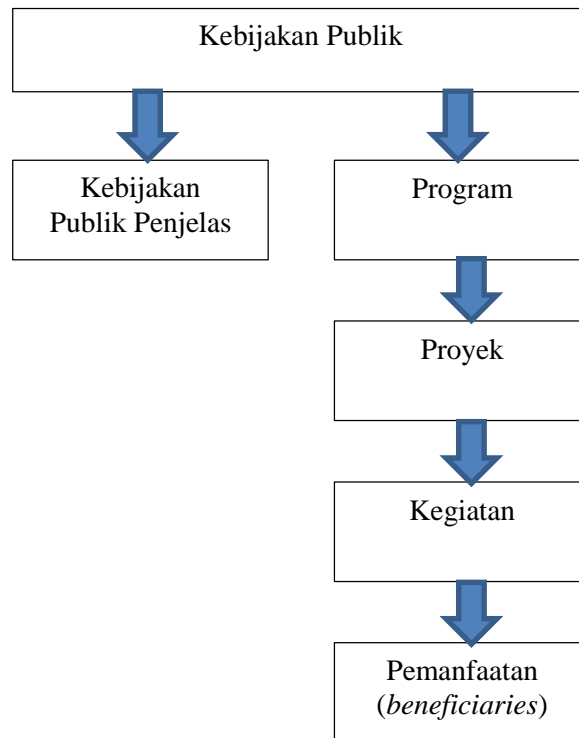
apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.

5. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri ataupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaatnya.
6. Dalam jangka panjang, kebijakan tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

#### **F. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2014:657). Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Hal ini juga dinyatakan oleh David (2004:246) kebijakan hendaknya dinyatakan secara tertulis. Maka sebuah kebijakan akan memiliki kekuatan hukum jika dinyatakan dalam bentuk produk formal.

Secara umum, model implementasi kebijakan di Indonesia, yang masih menganut model *continentalist*, dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Winarno (2012:133)

Gambar 2. 3 Sekuensi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan (Winarno, 2012:133). Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Tujuan dari program adalah untuk membuat tindakan strategi yang diorientasikan dalam bentuk kebijakan (Wheelen dan Hunger, 2012:322). Kebijakan Publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lai-lain.

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang konservasi energi adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III (1980). Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III (1980) ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (*Communications*), Sumber Daya (*resources*), sikap (*dispositions atau attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureucratic structure*). Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara membreakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.

Faktor –faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III (1980) sebagai berikut :

a) Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan

hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

b) Sumber Daya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumber daya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan *skill* / kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini

mebutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan.

c) Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

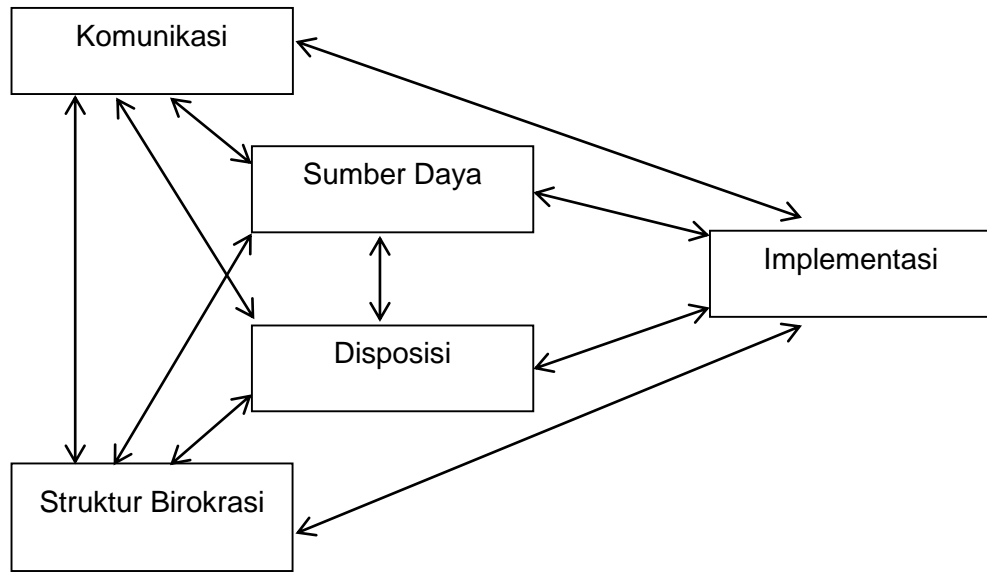
d) Struktur Birokrasi

Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *standar operating procedur* (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline program/kebijakan*. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang



jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksanapun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dan hal ini hanya dapat lahir jika struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “virus weberian” yang kaku, terlalu hirarkhis dan birokratis.

Keempat variabel dalam model yang dibangun oleh Edward memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu variabel akan sangat mempengaruhi variabel yang lain. Misalnya saja, implementor yang tidak jujur akan mudah sekali melakukan *mark up* dan korupsi atas dana program/kebijakan dan program tidak dapat optimal dalam mencapai tujuannya. Begitupun ketika watak dari implementor kurang demokratis akan sangat mempengaruhi proses komunikasi dengan kelompok sasaran. Model dari George C Edward III ini dapat digambarkan dalam diagram sebagai berikut :



Sumber : Edward III, 1980: 48

Gambar 2. 4 Model Implementasi Edward III

Model implementasi dari Edward ini dapat digunakan sebagai alat untuk membandingkan implementasi program di berbagai tempat dan waktu. Artinya, empat variabel yang tersedia dalam model dapat digunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik.

### G. Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan untuk memenuhi kebutuhan hidup saat ini tanpa merusak atau menurunkan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya (WCED, 1987). Selanjutnya Bengen (2004) berpendapat bahwa pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan visi dunia internasional sudah saatnya juga merupakan visi nasional. Visi pembangunan berkelanjutan tidak

melarang aktivitas pembangunan ekonomi, tetapi menganjurkannya dengan persyaratan bahwa laju (tingkat) kegiatan pembangunan tidak melampaui daya dukung (*carrying capacity*) lingkungan alam. Dengan demikian generasi mendatang tetap memiliki aset sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan (*environmental services*) yang sama atau kalau dapat lebih baik dari pada generasi yang hidup sekarang.

Konsep pengelolaan lain yang berbasis Sosial-Ekosistem yang juga telah diperkenalkan oleh Meffe et al., (1994) menggambarkan bahwa pada dasarnya pendekatan ini mengintegrasikan antara pemahaman ekologi dan nilai-nilai sosial ekonomi. Dalam hal ini tujuan pengelolaan berbasis ekosistem adalah memelihara, menjaga kelestarian dan integritas ekosistem sehingga pada saat yang sama mampu menjamin keberlanjutan suplai sumberdaya untuk kepentingan sosial ekonomi manusia.

## **H. Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu**

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang dimaksud dengan sumberdaya adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri dari sumberdaya manusia dan sumberdaya alam, baik hayati maupun non hayati.

Pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan pada hakekatnya mempunyai makna yang sama dengan pengelolaan lingkungan hidup seperti dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan

Lingkungan Hidup dan harus mengacu pada Undang- Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Dalam undang-undang tersebut, yang dimaksud dengan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, Undang-Undang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.

Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman,

nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan. Dalam Undang-Undang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Di dalam subsistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong ke arah adanya ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

Dahuri et al. (2001) berpendapat bahwa pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan terpadu adalah suatu pendekatan pengelolaan wilayah pesisir yang melibatkan dua atau lebih ekosistem, sumberdaya dan kegiatan pemanfaatan (pembangunan) secara terpadu (*integrated*) guna mencapai pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan. Cicin-Sain dan Knecht (1998) menyatakan bahwa pengelolaan terpadu adalah suatu proses dinamis dan kontinyu dalam membuat keputusan untuk pemanfaatan, pembangunan dan perlindungan kawasan pesisir lautan beserta sumberdaya alamnya secara berkelanjutan. Secara teknis didefinisikan bahwa suatu upaya pemanfaatan sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan yang terdapat di dalam kawasan pesisir dan lautan untuk kesejahteraan manusia sedemikian rupa sehingga laju (tingkat) pemanfaatan sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan termasuk tidak melebihi daya dukung (*carrying capacity*) yaitu kemampuan suatu kawasan untuk dimanfaatkan semaksimal mungkin tanpa menimbulkan kerusakan pada kawasan pesisir.

Konteks keterpaduan (*integration*) mengadung tiga dimensi yakni dimensi sektoral, dimensi bidang ilmu dan dimensi keterkaitan ekologis (Dahuri, 2004).

- 1) Keterpaduan secara sektoral berarti bahwa perlu ada koordinasi tugas, wewenang dan tanggung jawab antar sektor atau instansi pemerintah pada tingkat pemerintah tertentu (*horizontal integration*) dan antar tingkat pemerintahan dari mulai tingkat desa, kecamatan, kabupaten sampai tingkat pusat (*vertical integration*).

- 2) Keterpaduan dari sudut pandang keilmuan mensyaratkan bahwa di dalam pengelolaan wilayah pesisir hendaknya dilaksanakan dasar pendekatan interdisiplin ilmu (*interdisciplinary approaches*), yang melibatkan berbagai bidang ilmu.
- 3) Wilayah pesisir tersusun dari berbagai macam ekosistem yang satu sama lainnya saling terkait, tidak berdiri sendiri. Perubahan dan kerusakan yang menimpa satu ekosistem akan menimpa pula ekosistem lainnya. Selain itu, wilayah pesisir juga di pengaruhi oleh berbagai kegiatan manusia (*up lands areas*) maupun lautan lepas (*oceans*). Keterpaduan diperlukan karena memperhatikan segenap keterkaitan ekologis (*ecological linkage*) yang dapat mempengaruhi suatu wilayah pesisir.

Dari sudut pandang profesional di bidang lingkungan, kepentingan Kajian Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan Hidup (D3TLH) dapat dijawab dengan tiga latar belakang, yakni: Keberadaan agenda nasional, manfaat teoritis, dan nilai instrumental. Faktor awal yang mendasari permintaan data dan informasi D3TLH adalah digaungkannya agenda penyusunan RPPLH (Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) dan KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis). RPPLH yang memiliki kedudukan sebagai haluan dasar dari kebutuhan akan informasi D3TLH memiliki empat muatan utama, yaitu:

1. Penilaian pemanfaatan dan/atau pencadangan sumber daya alam;
2. Pemeliharaan dan perlindungan kualitas dan/atau fungsi lingkungan hidup;

3. Pengendalian, pemantauan, serta pendayagunaan dan pelestarian sumber daya alam; dan
4. Adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim.

Secara teoritis, Daya Dukung Lingkungan Hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antar keduanya. Makna daya dukung lingkungan adalah adanya supply (ketersediaan) dari alam dan lingkungan serta adanya demand (kebutuhan) dari manusia dan makhluk hidup lain. Sedangkan tujuan interaksinya adalah tercapainya keseimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan.

Daya Tampung Lingkungan Hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya. Makna daya tampung lingkungan hidup adalah adanya supply atau kapasitas penampungan atau penyerapan di alam dan lingkungan, serta adanya demand atau hasil produksi dan eksek dari suatu kegiatan. Sedangkan tujuan interaksinya adalah kemampuan alam dan lingkungan untuk menampung atau menetralkan buangan atau eksek dari suatu kegiatan tanpa mengurangi kemampuan alam. Mengacu kepada empat muatan utama RPPLH, penggunaan data dan informasi daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup (D3TLH) baik untuk kepentingan perencanaan maupun evaluasi sebenarnya sangat mudah, akan tetapi dibutuhkan keterampilan dalam menggunakan aplikasi *Geographical Information System* (GIS).



Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup (D3TLH) berbasis jasa ekosistem memperhatikan keragaman dan karakteristik fungsi ekologis, kepadatan penduduk, sebaran potensi SDA, kearifan lokal dan aspirasi masyarakat serta perubahan iklim akan menghasilkan indikasi potensi sumberdaya alam di daerah yang akan bermanfaat sebagai:

1. Acuan pemanfaatan sumber daya alam;
2. Muatan dalam penyusunan Rencana Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) dan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) baik KLHS untuk RTRW maupun RPJMD;
3. Indikator pada instrumen pengendalian lingkungan hidup;
4. Informasi dan pertimbangan pengambilan keputusan pembangunan;
5. Prediksi dampak dan risiko lingkungan dari sebuah rencana pembangunan;
6. Arahan lokasi kegiatan yang tepat sesuai D3TLH dan minimalisasi risiko lingkungan;
7. Upaya pengendalian pemanfaatan ruang yang dapat menimbulkan kerugian lingkungan;
8. Bahan evaluasi suatu produk perencanaan pembangunan.

Secara keseluruhan, kajian D3TLH diharapkan mampu menjadi instrumen yang memiliki fungsi optimal dalam konteks pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan.

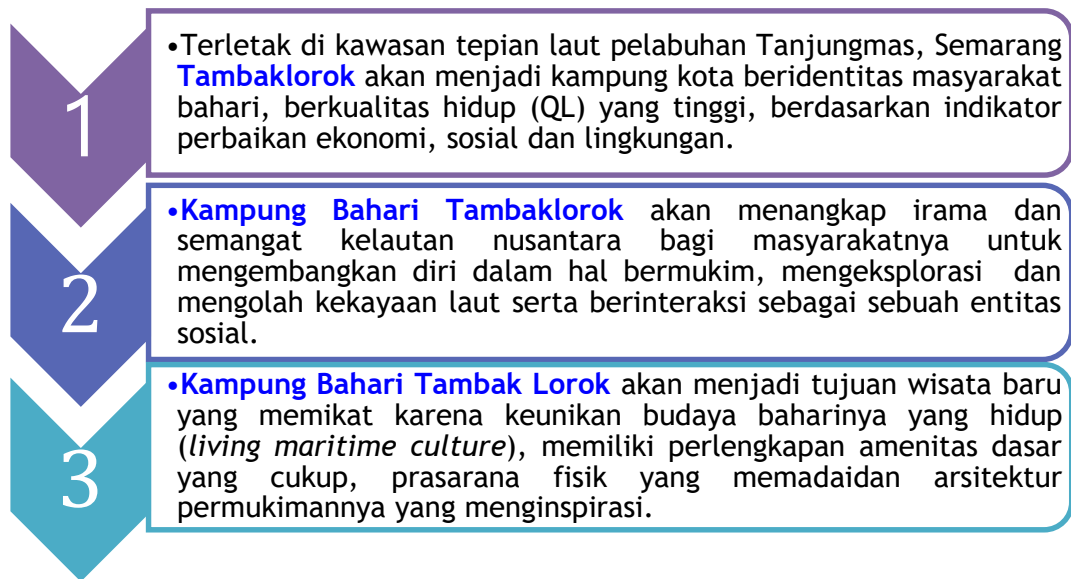
## **I. Pemahaman Rencana Pengembangan Kampung Bahari Tambak Lorok**

Uraian pemahaman rencana pengembangan diharapkan sebagai suatu acuan dalam peningkatan kualitas lingkungan dan peremajaan kawasan pada lingkungan permukiman dalam merancang Kampung Bahari.

### **1. Visi dan Misi Awal Pengembangan Kawasan**

Perumusan visi awal didasarkan pada konsep pengembangan kawasan sebagai kampung bahari. Kampung bahari berdasarkan kebijakan pembangunan Kota Semarang didefinisikan sebagai “Sebuah Jalinan Perikehidupan Masyarakat Tambaklorok sebagai suatu kebutuhan yang tidak terpisahkan antara sistem hunian, sistem mata pencaharian, dan lokasi tempat tinggal yang berbasis kelautan (Maritim)”.

Berdasarkan definisi tersebut, perumusan visi perencanaan Kawasan Tambaklorok mengacu pada visi pengembangan kawasan berdasarkan arah kebijakan pemerintah Kota Semarang, yaitu “Terwujudnya Kawasan Tambaklorok Sebagai Kampung Bahari yang Berbasis Pada Lingkungan Ekonomi Lokal yang Maju, Asri dan Sejahtera”, mendefinisikan visi tersebut, penyusunan Kawasan Polder Tambaklorok adalah sebagai berikut :



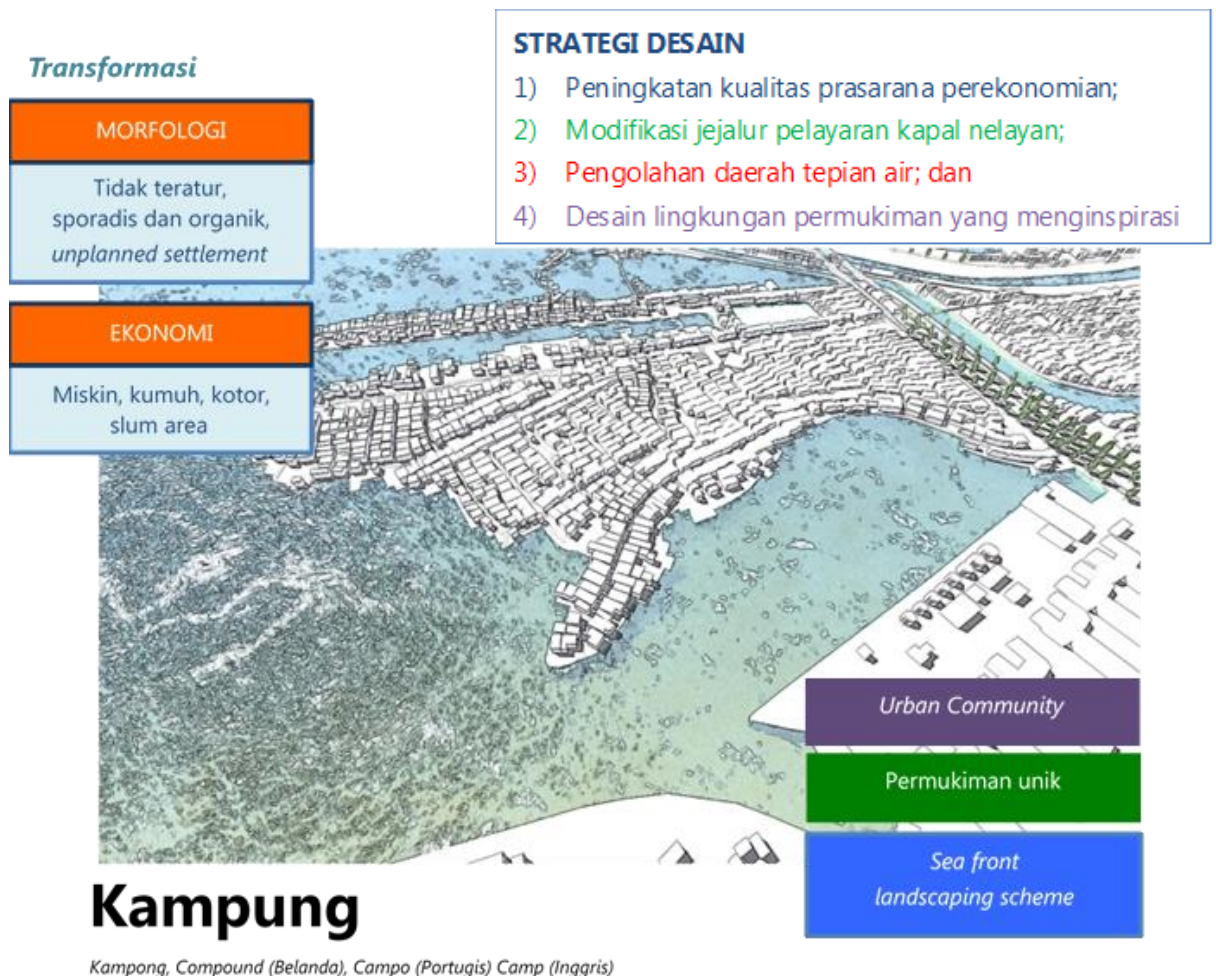
Guna mewujudkan visi tersebut, maka misi perencanaan kawasan dirumuskan sebagai berikut :

- a. Melakukan perbaikan kualitas lingkungan
- b. Memanfaatkan potensi reklamasi sebagai kegiatan ekonomi
- c. Melakukan program pemberdayaan
- d. Melakukan pelatihan & penyuluhan guna mendorong kapasitas masyarakat, dan mewujudkan permukiman yang berkelanjutan

## 2. Konsep Dasar Perencanaan Kawasan Polder

Kehidupan masyarakat di Kawasan Polder Tambak Lorok haruslah mencirikan kelautan (maritim). Terdapat 2 (dua) hal utama yang mendasari konsep perencanaan Kawasan Tambaklorok. Kata kunci dari konsep perencanaan ini adalah **transformasi**, yaitu perubahan ke arah yang lebih baik. Dua hal utama yang mendasari adalah **morfologi** yang membentuk kawasan dan **faktor ekonomi**. Morfologi kawasan saat ini

terbentuk secara tidak teratur, sporadis dan organik, serta merupakan kawasan permukiman yang tumbuh tidak terencana. sementara itu, dari aspek ekonomi mencirikan kawasan yang miskin, kotor dan kumuh (*slum area*). Oleh karena itu, didalam perencanaan kawasan konsep perencanaan kawasan akan ditekankan pada 3 (tiga) kata kunci yaitu *Urban Community*, *Permukiman Unik* dan *Sea Front Landscaping Scheme* seperti pada Gambar 2.5. dan Gambar 2.6. yang merupakan diagram konsep dasar transformasi dari kampung regular menjadi kampung Bahari seperti yang diinginkan oleh pemerintah dan masyarakat.



Gambar 2.5. Strategi desain Kampung Bahari Tambaklorok

## *Transformasi*



Gambar 2.6. Diagram strategi desain Kampung Bahari Tambak Lorok