

Dr. Sobirin, S.S., M.Si.

Implementasi Kebijakan

(Studi Kasus, Teori, dan Aplikasinya)



Dr. Sobirin, S.S., M.Si.

Implementasi Kebijakan

(Studi Kasus, Teori, dan Aplikasinya)



Implementasi Kebijakan

(Studi Kasus, Teori, dan Aplikasinya)

Hak Cipta 2023 oleh: Dr. Sobirin, S.S., M.Si.

Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

ISBN:

Editor : Dr. Ignatius Setitit, S.Sos. M.Si.
Desain Grafis : Tim Kreatif Mitra Sarana
Penata Letak : Rian Muhammad Firdaus, S.T.
Perancang Sampul : M. Zaenal Muttaqin

Diterbitkan oleh:

Penerbit CHAKTI PUSTAKA INDONESIA
Jl. Tabanan III, Bukit Baruga Antang, Makassar
Telp./Ponsel: 0813 4427 4767
WhatsApp: 0821 9482 2696
E-Mail: info@chaktipustaka.com
Fanpage: @chaktipustaka
Instagram: chaktipustakaindonesia

Cetakan Pertama, Desember 2023

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

Sobirin

Implementasi Kebijakan, Studi Kasus, Teori, dan Aplikasinya/
Penulis: Sobirin; editor: Muhammad Rendy Januar Ramdhani--
Makassar: Chakti Pustaka Indonesia, 2023
x + 220 hlm.: 15,5 x 23 cm

ISBN 978-623-8300-41-9

1. Implementasi Kebijakan II. Judul
III. Ignatius Setitit.



PRAKATA

*A*lhamdulillah, segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt karena atas rahmat dan ridha-Nya sehingga penyusunan dan penulisan buku ini dapat diselesaikan dengan judul: *Implementasi Kebijakan (Studi Kasus, Teori, dan Aplikasinya)*

Implementasi merupakan pelaksanaan suatu kebijakan untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah dibuat, sedangkan kebijakan adalah sebuah langkah yang mendukung kemajuan dan memberikan penguatan tentang dimensi kehidupan yang dialami publik. Dimensi yang dimaksud adalah berbagai permasalahan atau kendala yang memerlukan adanya sebuah solusi berupa kebijakan untuk mencapai tujuan hidup. Adapun memahami batasan dari suatu kebijakan pada dasarnya dapat dilihat dari sejauhmana perilaku dan tindakan yang dapat memecahkan permasalahan publik dan memberikan solusi yang terbaik kepada publik.

Buku ini memuat kajian hasil dari penelitian tentang kebijakan publik, terutama mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan kebijakan program penanganan permukiman. Studi kasus, teori, dan aplikasi tentang kebijakan publik dijelaskan dalam buku ini. Selain itu, bahasan dalam buku ini meliputi aspek-aspek keilmuan kebijakan publik, antara lain: konsep dasar kebijakan publik, model formulasi kebijakan, model implementasi kebijakan dan administrasi publik serta strategi kebijakan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan.

Proses penyelesaian buku ini sungguh merupakan suatu perjuangan panjang bagi penulis. Selama proses penelitian dan penyusunan berlangsung tidak sedikit

kendala yang ditemukan. Namun, akhirnya buku ini dapat diselesaikan dengan baik. Untuk itu, patutlah kiranya penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada semua pihak, khususnya Bapak Prof. Dr. Manan Sailan, M.Hum. selaku promotor, serta Bapak Prof. Dr. Chalid Imran Musa, M.Si. selaku kopromotor yang selalu tulus memberikan arahan, bimbingan, dorongan, dan motivasi sehingga disertasi yang kemudian penulis konversi menjadi buku ini dapat diselesaikan.

Ucapan terima kasih penulis juga sampaikan kepada Ibu Ketua Yayasan Universitas Sawerigading, Ibu Rektor Universitas Sawerigading Makassar beserta jajarannya, Bapak Dekan FISIP Universitas Sawerigading beserta jajarannya, Bapak Rektor Universitas Bosowa beserta jajarannya dan Bapak Direktur Program Pascasarjana Universitas Bosowa beserta jajarannya yang telah memberikan dukungan dan dorongan selama mengikuti kuliah hingga selesai pada Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar. Tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada Rektor Universitas Negeri Makassar, Bapak Prof. Dr. Ir. H. Husain Syam, M.T.P., Direktur Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar beserta para Asisten Direktur, serta Ketua Program Studi Administrasi Publik, Bapak Prof. Dr. Rifdan, M.Si. dan civitas akademika Universitas Negeri Makassar. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi Administrasi Publik Universitas Negeri Makassar Angkatan 2016 yang tak henti-hentinya memberikan motivasi, dukungan dan kerja samanya sehingga dapat menyelesaikan studi ini.

Harapan penulis semoga segala dukungan, dorongan dan bantuan serta pengorbanan yang telah diberikan oleh berbagai pihak hingga selesainya penulisan buku ini dapat memberikan nilai ibadah serta mendapatkan ridha dari Allah Swt. Amin.

Makassar, November 2023

Penulis,

Dr. Sobirin, S.S., M.Si.



DAFTAR ISI

PRAKATA ~ iii

DAFTAR ISI ~ v

DAFTAR TABEL ~ ix

DAFTAR GAMBAR ~ xi

BAB I PENDAHULUAN ~1

**BAB II ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN
PUBLIK ~ 15**

- A. Administrasi Publik ~ 15
- B. Kebijakan Publik ~ 25
- C. Organisasi ~ 31
- D. Implementasi Kebijakan Publik ~ 36

**BAB III KARAKTERISTIK DAN PERMASALAHAN
PEMUKIMAN KUMUH ~ 57**

- A. Perumahan dan Permukiman Kumuh ~ 57
- B. Karakteristik Permukiman Kumuh ~ 66
- C. Program Kotaku ~ 83
- D. Penelitian Terdahulu ~ 90
- E. Kerangka Konseptual ~ 92

BAB IV METODE PENELITIAN ~ 102

- A. Lokasi dan Jenis Penelitian ~ 95
- B. Pendekatan Penelitian ~ 96
- C. Sumber Data dan Informan Penelitian ~ 96
- D. Fokus dan Deskripsi Fokus Penelitian ~ 96

- E. Instrumen Penelitian ~ 97
- F. Teknik Pengumpulan Data ~ 98
- G. Pengecekan Keabsahan Data ~ 99
- H. Teknik Analisis Data ~ 99

BAB V DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN ~ 101

- A. Kota Makassar dalam Lintas Sejarah ~ 101
- B. Karakteristik Geografis ~107
- C. Kondisi Demografis ~ 110
- D. Kondisi Sosial Ekonomi ~ 115
- E. Pemerintahan ~ 117

BAB VI KEBIJAKAN PROGRAM PEMUKIMAN KUMUH ~ 135

- A. Implementasi Kebijakan Program Penanganan Permukiman Kumuh ~ 135
- B. Faktor Determinan Pelaksanaan Program Penanganan Permukiman Kumuh ~ 180
- C. Partisipasi Masyarakat dalam Penanganan dan Pencegahan Kawasan Kumuh ~ 165

BAB VII IMPLEMENTASI DAN STRATEGI PROGRAM PENANGANAN PEMUKIMAN KUMUH ~ 181

- A. Implementasi Kebijakan Program Penanganan Permukiman Kumuh di Kota Makassar ~ 182
- B. Faktor Determinan Pelaksanaan Program Penanganan Permukiman Kumuh di Kota Makassar ~ 188
- C. Strategi Model Kebijakan Program Panaganan Permukiman Kumuh di Kota Makassar ~ 198

BAB VIII PENUTUP ~ 213

DAFTAR PUSTAKA ~ 217

DAFTAR TABEL

- Tabel 5.1 Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kecamatan Tamalate ~ 119
- Tabel 5.2 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Mariso ~ 120
- Tabel 5.3 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Mamajang ~ 121
- Tabel 5.4 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Makassar ~ 122
- Tabel 5.5 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Makassar ~ 123
- Table 5.6 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Wajo ~ 124
- Tabel 5.7 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Ujung Tanah ~ 125
- Table 5.8 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Bontoala ~ 126
- Table 5.9 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Wilayah Kecamatan Tallo ~ 127
- Tabel 5.10 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Panakkukang ~ 128
- Table 5.11 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Rappocini ~ 129
- Table 5.12 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Manggala ~ 130

- Tabel 5.13 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Tamalanrea ~ 131
- Tabel 5.14 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Biringkanaya ~ 132
- Tabel 5.15 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Kepulauan Sangkarrang ~ 133
- Tabel 7.1 Hasil Kesimpulan dari Konsep Pelaksanaan dengan Teori Implementasi ~ 187
- Tabel 7.2 Hasil Kesimpulan dari Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan ~ 197
- Tabel 7.3 Hasil Kesimpulan dari Strategi implementasi kebijakan penanganan program Kota Tanpa Kumuh ~ 204

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 2.1 *Gold Triangle of Public Administration* ~ 19
- Gambar 2.2 Proses Kebijakan dalam Pencapaian Tujuan ~ 31
- Gambar 2.3 Sekuensi Kebijakan Publik ~ 38
- Gambar 2.4 Umpan Balik dari Implementasi Kebijakan Publik ~ 39
- Gambar 2.5 Implementasi Kebijakan Publik ~ 40
- Gambar 2.6 Prosedur Implementasi Kebijakan Publik ~ 41
- Gambar 2.7 Implementasi menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn ~ 42
- Gambar 2.8 Bentuk Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier ~ 43
- Gambar 2.9 Implementasi Kebijakan Hogwood dan Gunn, serta Merilee S. Grindle ~ 44
- Gambar 2.10 Tahapan Kebijakan ~ 46
- Gambar 2.11 Timing Implementasi ~ 47
- Gambar 2.12 Model Kesesuaian Implementasi Program ~ 48
- Gambar 2.13 Proses Implementasi ~ 49
- Gambar 2.14 Proses Implementasi Edward III ~ 52
- Gambar 3.1 Kerangka Konsep ~ 93
- Gambar 3.2 Kerangka Konsep ~ 94
- Gambar 4.1 Komponen dan Alur Analisis Data ~ 100
- Gambar 5.1 Luas Wilayah Berdasarkan Jumlah Kecamatan Kota Makassar ~ 109
- Gambar 5.2 Peta Administratif Kota Makassar ~ 109
- Gambar 5.3 Jumlah Penduduk Kota Makassar Tahun 2015-2019 ~ 110

- Gambar 5.4 Jumlah Penduduk Miskin Kota Makassar ~ 111
- Gambar 5.5 Sebaran Pemukiman Kumuh Kota Makassar~ 113
- Gambar 5.6 Sebaran Permukiman Kumuh Kota Makassar~ 113
- Gambar 5.7 Sebaran Permukiman Kumuh Kota Makassar ~ 114
- Gambar 5.8 Grafik Pertumbuhan Ekonomi Kota Makassar
2016-2020 ~ 116
- Gambar 7.1 Visualisasi Implementasi Kebijakan Pemukiman
Kumuh ~ 211



BAB I

PENDAHULUAN

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Pemenuhan terhadap hak-hak dasar tersebut memiliki peran sangat strategis dalam pembentukan watak dan serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya, mandiri, berjati diri, dan produktif. Pemenuhan kebutuhan dasar manusia menjadi tanggung jawab negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat dapat bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman dan harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.

Pengakuan terhadap martabat manusia dalam kaitannya dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang melekat padanya sebagai hak kodrati tercantum dalam kovenan internasional hak-hak ekonomi, sosia dan budaya yang ditetapkan dalam resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa 2200 A (XXI) tanggal 16 Desember 1996. Selanjutnya, Konvenan Internasional hak-hak ekonomi, sosial dan budaya ini diratifikasi oleh Negara Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya). Selain itu, komitmen hukum pemerintah terhadap pemenuhan hak-hak sipil

dan politik diinsiasi pula dengan diratifikasinya kovenan internasional tersebut, diharapkan dapat memberikan jaminan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat yang mendambakan penegakan hak-hak asasinya.

Adanya akomodasi ketentuan dalam kovenan Internasiona tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sebagai hak konstitusional dalam Undang-Undang 1945, maka pemenuhan hak atas perumahan dan permukiman sebagai hak dasar bangsa Indonesia tidak bisa dipungkiri dan harus dipenuhi oleh negara, yang dalam hal ini menjadi tanggung jawab pemerintah Republik Indonesia. Pemenuhan kebutuhan rumah dan pengadaan rumah bagi warga negara Indonesia harus menjadi perhatian negara. Terkait hal itu, dalam Deklarasi Rio de Janeiro yang diprakarsai oleh United Nations Centre for Human Settlements, Agenda 21, dan Deklarasi Habitat II, dikemukakan bahwa “rumah merupakan kebutuhan dasar manusia dan menjadi hak bagi semua orang untuk menempati hunian yang layak dan terjangkau”. (*adequate and affordable shelter for all*). Semangat dan jiwa yang tertuang dalam Agenda 21 serta Deklarasi Habitat II ini menekankan pentingnya rumah sebagai kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah mengamanatkan negara bertanggung jawab dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman layak huni tersebut. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 secara jelas menjamin bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pemenuhan kewajiban oleh negara untuk menyelenggarakan pembangunan perumahan dan permukiman bagi rakyatnya ini adalah dalam rangka

pemenuhan hak-hak sipil dan politik, dan hak-hak ekonomi sosial dan budaya warga negara. Selanjutnya, dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia pada pasal 40 dinyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak. Pemenuhan hak atas perumahan sebagai hak dasar berasal dari keberlangsungan hidup dan menjaga martabat kehidupan umat manusia.

Lebih lanjut dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU-PKP), dinyatakan bahwa penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman dilakukan melalui: (a) pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai oleh negara; (b) konsolidasi tanah oleh pemilik tanah; (c) peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah; (d) pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik Negara atau milik daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; (e) pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar dan/atau; dan (f) pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 129 huruf a UU-PKP Nomor 1 Tahun 2011 menyatakan bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan/atau menikmati dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Selain itu, upaya mewujudkan keamanan bermukim adalah strategi dalam upaya merealisasikan prinsip pro-poor dalam upaya menanggulangi kemiskinan khususnya di perkotaan. Keamanan Bermukim adalah strategi untuk menghambat laju pembentukan dan pengurangan permukiman kumuh dan informal (squatter) secara berarti, efektif dan manusiawi.

Peraturan perundang-undangan tersebut menugaskan negara, dalam hal ini pemerintah untuk melakukan

pembinaan terhadap semua kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan upaya perlindungan dan pemenuhan hak atas perumahan yang layak terutama bagi kelompok masyarakat miskin dan menggerakkan peran serta segenap masyarakat untuk penyelenggaraan pembangunan perumahan.

Political will pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar manusia atas perumahan ini secara tersurat telah terakomodasi pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman bahwa kebijakan pemerintah pada penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman bagi rakyatnya diarahkan untuk:

- a. Memenuhi kebutuhan perumahan yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat dan aman yang didukung prasarana, sarana, dan utilitas umum secara berkelanjutan serta mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia.
- b. Ketersediaan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan
- c. Mewujudkan perumahan yang serasi dan seimbang sesuai tata ruang serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna
- d. Memberikan hak pakai dengan tidak mengorbankan kedaulatan negara; dan
- e. Mendorong iklim investasi asing
- f. Sejalan dengan arah kebijakan umum tersebut penyelenggaraan pembangunan perumahan tentunya tidak dapat dilakukan hanya oleh pemerintah daerah, melainkan program ini harus dilakukan melalui program kolaborasi beberapa pihak antara pemerintah mulai tingkat pusat sampai dengan tingkat kelurahan/desa, pihak swasta, masyarakat, dan pihak terkait lainnya.

Paradigma Pemerintahan Daerah yang baru sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebetulnya tersirat keinginan untuk membangun sistem pemerintahan yang lebih demokratis, di mana proses politik serta partisipasi masyarakat dan pemerintahan bekerja secara lebih efektif. Kebijakan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara eksplisit memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah dan masyarakat di daerah lebih diberdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah.

Azas penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah terdiri azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sebagai konsekuensi dari salah satu dari azas tersebut yaitu azas desentralisasi, maka diadakan otonomi daerah. Adanya otonomi daerah dibentuklah daerah otonomi, baik provinsi maupun di kabupaten/kota. Daerah otonomi itu sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi daerah yang secara luas, nyata dan bertanggung jawab sehingga mampu mewujudkan sasaran pembangunan baik di pusat maupun di daerah yang direncanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menganut asas dekonsentrasi yang melimpahkan wewenang Pemerintahan kepada

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Urusan Pemerintahan Umum dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota di wilayah kerja masing-masing dan dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan Urusan ini Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri, dan Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada Menteri melalui Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Sedangkan urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat dan dalam Pasal 12 ayat (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial. Seterusnya pada lampiran D mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang perumahan dan kawasan permukiman dibagi ke dalam sub urusan: (1) perumahan; (2) kawasan permukiman; (3) perumahan dan kawasan permukiman kumuh; (4) prasarana, sarana, dan utilitas

umum; dan (5) sertifikasi, kualifikasi, dan registrasi bidang perumahan dan kawasan permukiman.

Dengan demikian bidang perumahan dan kawasan permukiman adalah salah satu urusan pemerintahan yang bersifat concurrent atau dilaksanakan bersama oleh Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Dengan landasan ketentuan tersebut, penyelenggaraan urusan yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat adalah menangani urusan-urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan Pemerintah, baik yang akan dilaksanakan sendiri maupun yang akan dilakukan melalui dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam rangka peningkatan kapasitas dan percepatan kelembagaan penyelenggaraan urusan perumahan dan kawasan permukiman di daerah secara sinerjik dengan peran Pemerintah.

Selain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah menetapkan urusan pemerintahan wajib tentang perumahan rakyat dan kawasan permukiman. Untuk pelaksanaan penataan kawasan permukiman kumuh mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dimana dalam Pasal 1 disebutkan Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan

bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan sertasarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat Kota Makassar merupakan salah satu daerah yang diberikan kewenangan menjalankan urusan-urusan wajib dan pilihan Di mana pilihan wajib yang dilaksanakan pemerintah Kota Makassar adalah pada bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman. diketahui bersama bahwa permukiman kumuh merupakan permasalahan yang banyak terjadi di kota-kota besar termasuk Kota Makassar, dimana Kota Makassar memiliki

pertumbuhan dan perkembangan kota yang sangat cepat dalam hal pembangunan fisik ataupun ekonomi. Kota Makassar yang berkembang pesat berdampak pada perkembangan permukiman yang berada di perkotaan, karena faktor pertumbuhan penduduk merupakan dampak dari fenomena urbanisasi akibat daya tarik kota terhadap masyarakat pedesaan akan berpengaruh langsung terhadap kebutuhan penyediaan sarana dan prasarana kota dalam hal ini menyangkut kebutuhan akan perumahan dan permukiman di perkotaan sendiri.

Urbanisasi seringkali diiringi dengan menjamurnya berbagai permasalahan baru, seperti halnya penyediaan ruang atau lahan perumahan dan permukiman yang semakin terbatas. Hal ini dikarenakan masyarakat perkotaan sering dihadapkan pada permasalahan ruang (tanah), baik ruang sebagai tempat aktivitas usaha, maupun ruang sebagai tempat permukiman mereka. Pesatnya pertumbuhan penduduk di kawasan perkotaan ini sering mengalahkan kemampuan kota dalam penyediaan pelayanannya termasuk infrastruktur dan penyediaan permukiman yang layak bagi warganya, akibatnya muncul banyak lingkungan perumahan kumuh yang ada pada wilayah administrasi kota Makassar ini.

Oleh karena itu, dalam menyikapi persoalan kumuh di kota Makassar, maka pemerintah kota Makassar telah berupaya untuk menangani bahkan mengurangi kawasan permukiman kumuh yang menjamur di kota Makassar dengan menerbitkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 86 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perumahan Dan Kawasan Permukiman. Hal yang terkait dengan pengaturan tugas dan tanggung jawab program penanganan permukiman kumuh terdapat pada Bagian Kelima Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman Kumuh, pasal 17 ayat

(1) menyebutkan bahwa Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman Kumuh yang mempunyai tugas menyusun bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan pencegahan, peningkatan kualitas serta pemanfaatan dan pengendalian perumahan dan kawasan permukiman kumuh.

Dalam melaksanakan tugasnya Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman Kumuh, menyelenggarakan fungsi: (a) perencanaan kegiatan operasional di bidang perumahan dan kawasan permukiman kumuh; (b) pelaksanaan kegiatan di bidang perumahan dan kawasan permukiman kumuh; (c) pengoordinasian kegiatan di bidang perumahan dan kawasan permukiman kumuh; (d) pengendalian, evaluasi dan pelaporan kegiatan di bidang perumahan dan kawasan permukiman kumuh; dan (e) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh atasan terkait tugas dan fungsinya.

Hasil pemetaan permukiman kumuh yang dilakukan pemerintah kota Makassar yang tertuang dalam Surat Keputusan walikota Makassar pada tahun 2014 dengan Nomor 050.05/1341/Kep/IX/2014 tentang Penetapan Lokasi Permukiman Kumuh Kota Makassar Tahun Anggaran 2014. Lokasi sebaran permukiman kumuh yang ada di kota Makassar terdapat di 103 kelurahan dengan luas wilayah 740,0951 ha yang dibagi dalam 3 (tiga) kategori kumuh: (1) kategori berat berada di 36 kelurahan, 394,0741 ha, dan 8332 rumah tangga, menjadi prioritas I; (2) kategori sedang berada di 50 kelurahan, 258,339 ha, dan 6703 rumah tangga masuk dalam prioritas II; dan (3) kategori ringan berada di 17 kelurahan, 87,6811 ha, dan 2079 rumah tangga masuk dalam prioritas III.

Data tersebut diatas menunjukkan pula luas kawasan permukiman kumuh tidak mengalami perubahan yang signifikan, hal ini dapat terjadi akibat kebijakan yang kurang tepat dalam mengakomodir pemecahan permasalahan yang ada ataupun kurangnya kemampuan aparat pemerintah

dalam melaksanakan atau merealisasikan kebijakan tersebut. Kota Makassar saat ini hanya mempunyai SK Walikota tentang Penetapan Kawasan Kumuh, dan belum memiliki Peraturan Daerah atau peraturan lain yang secara khusus menetapkan dan mengatur tentang kawasan kumuh. Dengan adanya peraturan yang lebih rinci dalam mengatur kawasan kumuh di Kota Makassar maka pelaksanaan dalam penanganan kawasan permukiman kumuh ini akan lebih terarah dan tepat sasaran dengan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai acuan dan pedoman dasar pembangunan yang ingin dicapai daerah dalam periode 5 (lima) tahun ke depan.

Rencana Strategik yang dibuat oleh Kepala Daerah harus dapat diterjemahkan dan dilaksanakan oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai suatu unit organisasi pelaksana ditingkat daerah sekaligus juga merupakan konsistensi terhadap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Melalui penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2015-2020, setiap daerah dapat memprioritaskan bidang perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan amanah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa perumahan dan kawasan permukiman merupakan substansi pelayanan dasar kepada masyarakat. Daerah diharapkan membuat peraturan daerah terkait urusan pemerintahan bidang perumahan dan kawasan permukiman sebagai bentuk legitimasi bahwa bidang perumahan dan kawasan permukiman adalah bentuk urusan wajib pelayanan dasar yang menjadi bagian dari prioritas pembangunan daerah.

Oleh karena itulah penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang perumahan dan kawasan permukiman berada di bawah tanggung jawab 5 (lima) kementerian terkait, meliputi Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/

Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Lingkungan Hidup dimana Kementerian Dalam Negeri sebagai pemegang kendali koordinasi umum terhadap pemerintah daerah.

Upaya-upaya untuk mengatasi permukiman kumuh sudah diselenggarakan sejak Pelita I PJP I sampai PJP II, PROPENAS dan sampai RPJM. Upaya tersebut berkembang dalam substansi, sasaran-sasaran, strategi, pendekatan secara komprehensif. Sejak dilaksanakan program-program tersebut sampai sekarang diantaranya; KIP (Kampung Improvement Program) dengan berbagai variasinya), KIP Plus, P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan), NUSSP (Neighborhood Unit Small Shelter Project) PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat). dan sekarang dengan program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU). Program-program tersebut berkembang terus, membutuhkan peran-peran baru berupa pendamping, pengembang, dan masyarakat. Masyarakat ditempatkan sebagai subyek pembangunan, bantuan diturunkan untuk menumbuhkan dan memampukan kelembagaan masyarakat (KUBE, TPM, dll) yang diharapkan dapat menjadi kendaraan bagi upaya pengembangan masyarakat.

Jika kita simak dengan baik terhadap perkembangan program tersebut diatas, walaupun berubah namanya, ada kesamaannya yaitu strategi perbaikan fisik, sosial dan ekonomi. Ini adalah corak intervensi kebijakan akibat proses pemiskinan dan bukan intervensi kebijakan penyebab kemiskinan itu sendiri. Pertumbuhan permukiman kumuh (akibat kemiskinan) lebih besar dari kapasitas pemerintahan untuk memperbaikinya. Kemudian tidak memiliki keberlanjutan (sustainability) dan akuntabilitas publik, hal ini disebabkan program-program itu berbentuk “proyek” sehingga setelah proyek selesai para konsultan pelaksana tidak peduli lagi apakah program itu berjalan atau tidak.

Merujuk pada UU-PKP Nomor 1 Tahun 2011 dijelaskan pola-pola penanganan kawasan permukiman kumuh diantaranya adalah: Pertama, pola penanganan peningkatan kualitas yang didahului dengan penetapan lokasi kumuh dan selanjutnya dilakukan pemugaran, peremajaan, dan pemukiman kembali. Kedua, pengelolaan dilakukan untuk mempertahankan dan menjaga kualitas permukiman secara berkelanjutan dilakukan oleh masyarakat secara swadaya dan dapat juga difasilitasi oleh Pemerintah daerah.

Pemugaran, peremajaan dan permukiman kembali secara umum bertujuan untuk meningkatkan mutu kehidupan, harkat, derajat, dan martabat masyarakat penghuni permukiman kumuh terutama golongan masyarakat berpenghasilan rendah, untuk memperoleh perumahan yang layak dalam lingkungan yang permukiman yang sehat dan teratur. Secara fisik, psikologis, sosiologis, dan kultural manusia memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Manusia selalu berusaha untuk mengatasi konflik yang mungkin terjadi dalam setiap interaksi adaptasi. Meskipun demikian, manusia tetap memiliki keterbatasan dan untuk menutupi keterbatasan tersebut dibutuhkanlah kerjasama.

Memulai sebuah kerjasama dalam bentuk kolaborasi dibutuhkan arahan dan landasan berupa prinsip agar seluruh pihak yang terlibat memahami tanggungjawab dan perannya masing-masing. Dalam Surat Edaran (SE) Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 40 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh dijelaskan bahwa prinsip-prinsip kolaborasi yang mendasari dalam penanganan permukiman kumuh adalah partisipasi (*participation*), akseptasi (*acceptable*), komunikasi (*communication*), percaya (*trust*), berbagi (*share*).

Akan tetapi, tidak semua prinsip kolaborasi dapat terlaksana atau terimplementasi sebagaimana

mestinya, tidak adanya perda kumuh yang menjadi dasar pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh sesuai dengan yang diamanahkan oleh UU-PKP Nomor 1 Tahun 2011, sulitnya menjalin komunikasi antar pihak yang terlibat dikarenakan sulit menyamakan waktu dalam mengadakan pertemuan, hambatan lainnya yaitu perbedaan pola pikir sehingga tidak dapat dihindari terjadinya *miscommunication*. Selain itu muncul sedikit rasa tidak percaya dikarenakan laporan mengenai rincian detail anggaran tidak ada.

Pelaksanaan atau implementasi merupakan sebuah tahap dalam proses kebijakan yang memiliki andil besar dikarenakan hasil sebuah kebijakan merupakan cerminan bagaimana kebijakan tersebut telah dilaksanakan. Dalam pelaksanaan atau penyelenggaraan sebuah kebijakan penanganan permasalahan permukiman kumuh di suatu wilayah seharusnya dipandang sebagai satu kesatuan an bukan sesuatu yang bersifat parsial dikarenakan kembali lagi permasalahan ini menyangkut berbagai aspek dari kehidupan. Untuk mewujudkan Kota Makassar yang bebas dari keadaan kumuh bukanlah sebuah hal yang mudah, diperlukan upaya yang keras dari berbagai pihak yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat, swasta, dan kelompok peduli yang dimulai dari tahap perencanaan hingga implementasinya.

Berdasarkan uraian di atas dan sesuai pengamatan penulis terungkap bahwa implementasi kebijakan permukiman kumuh di kota Makassar belum berjalan dengan baik, hal ini dapt dilihat dengan adanya fenomena lapangan sebagai berikut:

1. Komunikasi masih menjadi permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan permukiman kumuh kota

Makassar antara lain dalam hal kejelasan dan kesiapan dalam tahapan perencanaan, pemahaman para pelaku dalam melaksanakan kebijakan permukiman kumuh (Sumber data; Hasil Wawancara dengan informan)

2. Untuk sumber daya ditemukan bahwa ketersediaan anggaran yang kurang memadai dan kadang mengalami keterlambatan sehingga belum mampu menjangkau seluruh kawasan permukiman kumuh, terdapat pula kekurangan tenaga lapangan dalam mendukung percepatan penanganan permukiman kumuh yang tersebar dalam Kota Makassar (Sumber data Hasil observasi)
3. Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan permukiman kumuh yang terlihat saling berharap bahkan terjadi tumpang tindih pekerjaan antara satu dengan yang lainnya. Hal ini disebabkan karena anggota kelompok kerja terdiri dari beberapa instansi yang ditunjuk untuk menangani kawasan kumuh. (Sumber data; Hasil Wawancara dengan informan)
4. Struktur Birokrasi juga mengalami permasalahan dimana pelaksanaan kebijakan permukiman kumuh telah dilakukan sesuai Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ada namun demikian SOP tersebut masih belum dipahami oleh anggota Kelompok Kerja (POKJA) ataupun masyarakat karena kurangnya sosialisasi. (Sumber data; Hasil Wawancara dengan informan).

Oleh karena itu, studi ini menjadi penting untuk dilakukan, untuk melihat “Implementasi Kebijakan Program Penanganan Permukiman Kumuh di Kota Makassar”.

A. Administrasi Publik

Sebelum menguraikan pengertian administrasi publik, pada bagian ini akan diuraikan teori – teori yang melandasi penelitian ini dikelompokkan menjadi tiga Kelompok yaitu :

1. Grand Theory berupa konsep Administrasi Publik yang disandarkan pada pendapat Yeremias T Keban, 2004 dengan alasan bahwa administrasi publik merupakan suatu alat dan pola bagi setiap manusia dalam beraktivitas pada sebuah organisasi untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien melalui orang lain (Keban 2004).
2. Middle Theory adalah teori Organisasi Menurut Chester I. Barnard. 2001, yaitu; “As a system of consciously coordinated activity or forces of two or more person” yang berarti organisasi adalah suatu sistem kerja sama yang terkoordinasi secara sadar dan dilakukan oleh dua orang atau lebih.
3. Applied Theory adalah teori dari Edward III berupa teori Kebijakan yang terdiri dari implementasi kebijakan, faktor determinan dalam implementasi kebijakan, dan strategi implementasi kebijakan.

Teori administrasi publik selalu menempatkan kebijakan publik sebagai bagian yang sangat penting di dalam memahami administrasi. Keban (2008:3) mengatakan bahwa

“administrasi publik adalah proses di mana sumber daya dan personel publik diorganisir untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengevaluasi keputusan dalam kebijakan publik”. Ini berarti administrasi publik dan kebijakan publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditunjukkan untuk mengatur “public affair” dan melaksanakan berbagai tugas administrasi di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan kebijakan-kebijakan.

Memahami teori administrasi tidak terlepas dari adanya teori deskriptif. Teori yang dikemukakan oleh Morrow dalam Mufiz (2004: 22) menempatkan ilmu administrasi sebagai sebuah ilmu yang membutuhkan penjelasan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan administrasi yaitu adanya perilaku dan tindakan yang menghasilkan kebijakan dan tugas. Kebijakan dan tugas ini harus dijelaskan dalam upaya pencapaian sebuah tujuan.

Mempelajari administrasi juga menggunakan teori prospektif. Teori ini dikemukakan oleh Bailey (2006) yang menyatakan bahwa administrasi adalah ilmu tentang perubahan arah kebijakan dengan mengeksplorasi keahlian birokrasi untuk melakukan perubahan, koreksi dan perbaikan terhadap kebijakan dan layanan. Ini berarti ilmu administrasi tidak terlepas dari pentingnya kebijakan dalam melakukan sebuah perubahan koreksi dan perbaikan kebijakan yang diberikan oleh pemerintah kepada publik.

Teori normatif yang dikemukakan oleh Morrow (Mufiz, 2009:12) yang memperkenalkan peranan ilmu administrasi yang selalu menempatkan kebijakan sebagai usaha normatif dalam menghasilkan solusi untuk mencapai tujuan. Artinya melalui eksistensi administrasi dalam menghasilkan sebuah kebijakan secara normatif memberikan kontribusi perimbangan (*equilibrium*) antara pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Stevant (2007: 35) menyatakan bahwa administrasi pada intinya adalah kebijakan dan layanan untuk mencapai tujuan. Teori *assumptive* yang dikemukakan Stevant (2007: 49) adalah teori yang memusatkan perhatian (*assumptive*) pada usaha-usaha membuat kebijakan dalam kegiatan administrasi untuk mencapai sebuah tujuan yang jelas dan memiliki artikulasi yang dapat dipahami dan disikapi dalam mencapai tujuan.

Laurent (2006: 36) menyatakan bahwa ilmu administrasi pada intinya adalah alat kebijakan untuk mencapai tujuan. Teori *instrumental* yang dikemukakan pada dasarnya mengapresiasi bahwa ilmu administrasi merupakan *instrumental* sebagai konseptualisasi mengenai cara untuk memperbaiki kebijakan-kebijakan yang dihasilkan untuk berpihak dan memuaskan pengguna administrasi. Ini berarti ilmu administrasi sebagai *instrumental* kebijakan untuk menghasilkan sebuah tindakan dalam rangka keberpihakan dan pemuasan kepentingan publik.

Menjelaskan tentang eksistensi administrasi yang menghasilkan kebijakan tidak terlepas dari sistem yang dikemukakan oleh Marss (2006: 27) bahwa administrasi adalah sebuah sistem yang menghasilkan kebijakan-kebijakan yang menjadi program dan kegiatan untuk mencapai tujuan. Artinya, dalam ilmu administrasi, terdapat berbagai sistem yang di dalamnya terdapat komponen-komponen yang menunjukkan hasil yaitu adanya perubahan dan adanya hubungan yang menempatkan administrasi sebagai sistem kebijakan.

Termasuk pula bahwa administrasi adalah sebuah pengembangan pengadaptasian berbagai inovasi dan situasi yang melahirkan sebuah kebijakan. teori kontingensi yang dikembangkan oleh Stalker (2010: 40) menyatakan bahwa: "administrasi adalah inovasi tentang kebijakan yang terkondisikan sesuai dengan kepentingan, kebutuhan

dan tujuan organisasi terhadap publik". Bahwasahnya administasi selalu membuat kebijakan yang terkoordinir dalam suatu organisasi untuk mewujudkan tujuan publik.

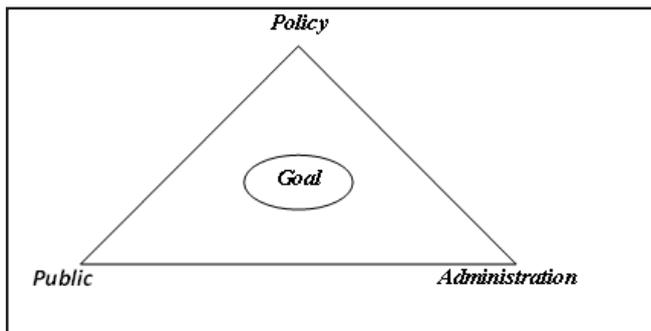
Berarti dalam perwujudan administrasi selalu berkaitan dengan publik, sehingga pemaknaan administrasi publik (public administration) yaitu sebagai sebuah kajian tentang administrasi yang selalu melibatkan publik. Publik itu sendiri menurut Syafei (1999: 18) adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang disepakati baik dan biasanya berwujud kebijakan.

Menurut Frederickson (Pasalong 2013:6). menyatakan konsep "publik" ada lima prospektif yaitu: (1) publik sebagai kelompok yang berkepentingan yang dilihat sebagai manifestasi dan interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat, (2) publik sebagai pemilih yang rasional yaitu masyarakat yang terdiri atas individu yang berusaha memenuhi kepentingan sendiri, (3) publik sebagai perwakilan kepentingan masyarakat yaitu kepentingan publik diwakili melalui "suara", (4) publik sebagai konsumen yang sebenarnya terdiri atas individu yang berhubungan satu sama lain, namun dalam jumlah yang besar dianggap sebagai publik, dan (5) publik sebagai warga negara yaitu warga negara yang dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan dianggap sebagai suatu yang paling penting.

Menurut Thoha (2011:73) bahwa administrasi publik adalah serangkaian kegiatan yang terlembagakan dilakukan oleh publik untuk berbagai kepentingan dan manfaat yang dikemas dalam suatu kebijakan yang menghasilkan suatu tujuan bersama. Artinya segala hal yang berkaitan denga

administrasi publik selalu melibatkan elemen administrasi, publik dan kebijakan. Elemen administrasi sebagai wadah atau lembaga, elemen publik sebagai pelaku, kerjasama dan kepentingan, serta elemen kebijakan sebagai pendekatan untuk mencapai sebuah tujuan.

Artinya administrasi dan publik merupakan suatu kesatuan yang melahirkan sebuah kebijakan. Berarti dalam memahami ilmu administrasi publik, menurut Marshall (2004: 67); “mempelajari administrasi publik berarti mempelajari tiga unsur utama yaitu administrasi, publik dan kebijakan yang biasa dikenal sebagai segitiga emas”. Administrasi sebagai wadah untuk menghimpun kerjasama dan kepentingan mencapai tujuan. Publik adalah sekumpulan manusia yang melakukan kerjasama dan kepentingan untuk mencapai tujuan. Kebijakan adalah upaya atau usaha-usaha untuk melakukan kerjasama dan kepentingan dalam kesepakatan mencapai tujuan. Berikut ditunjukkan gambar segitiga emas administrasi publik di bawah ini:



Gambar 2.1 Gold Triangle of Public Administration

Sumber: Marshall (2004: 67)

Gambar di atas pada prinsipnya menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan sebuah tindakan dan perilaku yang melibatkan wadah administrasi untuk melakukan berbagai kegiatan yang dilakukan oleh publik

untuk menghasilkan sebuah kebijakan yang menjadi perekat kesepakatan untuk mencapai sebuah tujuan.

Orientasi administrasi publik menurut Thoha (2011:105) mengatakan bahwa banyak orang menafsirkan public policy adalah hasil dari suatu pemerintahan dan administrasi negara dan sarana untuk mempengaruhi terjadinya hasil-hasil tersebut sehingga public policy lebih diartikan sebagai apa yang dikerjakan oleh pemerintah dibanding daripada bagaimana proses hasil itu dibuat. Artinya, segala hal yang berkaitan dengan administrasi publik selalu melibatkan elemen administrasi, publik dan kebijakan. Elemen administrasi sebagai wadah atau lembaga, elemen publik sebagai pelaku, kerjasama dan kepentingan, serta elemen kebijakan sebagai pendekatan untuk mencapai sebuah tujuan.

Pasolong (2014:7) mendefinisikan administrasi publik adalah; "ilmu yang meliputi: (1) kebijakan-kebijakan pemerintah dan publik, (2) koordinasi usaha-usaha untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dan publik, dan (3) pelaksanaan kebijakan dalam mencapai sebuah tujuan bersama". Ini berarti suatu pengertian administrasi publik diartikan terjadinya dua atau lebih orang yang melakukan kerjasama berdasarkan kepentingan yang didasari oleh adanya kebijakan dalam mengkoordinasikan usaha-usaha untuk mencapai tujuan. Dalam hal ini adalah kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun non pemerintah.

Aktivitas administrasi publik Rosenbloom dan Kravchuk (2005:78), memiliki kekuatan mengikat, dan secara umum memiliki kekuatan hukum yang didukung oleh kekuatan memaksa dari pemerintah dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, administrasi publik tidak hanya didefinisikan sebagai penyediaan pelayanan bagi masyarakat, namun juga sebagai pengaturan dari masyarakat. Hal ini merupakan sebuah konsekuensi dari kenyataan bahwa penyediaan pelayanan bagi anggota masyarakat akan membatasi

sebagian masyarakat lainnya. Penyediaan pelayanan dan pengaturan masyarakat dalam administrasi publik harus saling terkait. Keban (2004) menyatakan bahwa “lingkup administrasi dibagi atas dua yaitu lingkup makro dan lingkup mikro. Lingkup makro berupa kebijakan dan lingkup mikro berupa pelayanan”. Kedua lingkup ini memiliki hubungan yang saling mendukung bahwa suatu kegiatan administrasi yang berkaitan dengan kebijakan pada intinya terlihat pada program dan kegiatan yang dijalankan. Sedangkan suatu kegiatan layanan pada intinya pemenuhan kepuasan.

Atmosudirjo (2003) menyatakan teori yang digunakan dalam memahami pandangan tentang administrasi publik yaitu menggunakan teori pendapat. Teori ini menyatakan bahwa ilmu administrasi adalah ilmu tentang pendapat yang melalui pemikiran rasional menurut prosedur dan proses tertentu yang menggunakan pendapat logis rasional di dalam menjelaskan berbagai kebijakan dan tugas administrasi.

Helen (2004: 83) menyatakan administrasi adalah ilmu tentang kebijakan. Teori yang digunakan yaitu teori “fakta” yang menyatakan bahwa dalam aktivitas administrasi faktanya adalah menjalankan kebijakan. Babbie (2007: 61) mendefinisikan teori administrasi adalah penjelasan sistematis tentang suatu fakta atau urusan yang berhubungan dengan aspek kehidupan berupa kebijakan dan layanan. Ini menunjukkan bahwa memahami ilmu administrasi pada dasarnya mengkaji berbagai kebijakan dan prosedur yang menjadi fakta nyata dalam berbagai aktivitas layanan untuk mencapai berbagai kegiatan kerjasama dalam berbagai kepentingan untuk mencapai sebuah tujuan.

Memahami hal tersebut di atas, maka teori administrasi menjelaskan upaya-upaya tentang setiap pemikiran administrasi sebagai sebuah tindakan dan aktivitas yang di dalamnya mengandung kebijakan dan layanan. Karena itu

dalam memahami ilmu administrasi harus diketahui ada 14 prinsip administrasi menurut Fayol (Robbins, 2001: 380) yaitu:

1. Pembagian pekerjaan, prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesialisasi meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.
2. Wewenang, manajer harus memberi perintah, wewenang akan membuat mereka melakukan dengan baik.
3. Disiplin, tenaga kerja harus membantu dan melaksanakan aturan yang ditentukan organisasi.
4. Kesatuan komando, setiap tenaga kerja menerima perintah hanya dari yang berkuasa.
5. Kesatuan arah, beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana.
6. Mengalahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum. Kepentingan setiap orang, pekerja atau kelompok pekerja tidak dapat diutamakan dari kepentingan organisasi secara keseluruhan.
7. Pemberian upah. Pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas untuk pelayanan mereka.
8. Pemusatan, berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.
9. Rentang kendali, garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkatan di bawahnya merepresentasikan rantai skalar.
10. Tata tertib, orang dan bahan-bahan dapat ditempatkan dalam hal yang tepat dan dalam waktu yang tepat.
11. Keadilan, manajer dapat berbuat baik dan terbuka pada bawahannya.
12. Stabilitas pada jabatan personal, perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.

13. Inisiatif, tenaga kerja yang menyertai untuk memulai dan membawa rencana yang akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi.
14. Rasa persatuan, kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesatuan dalam organisasi.

Keempat belas prinsip administrasi ini kemudian menjadi kebijakan administrasi yang harus diformulasikan, diimplementasikan dan dievaluasi untuk mencapai tujuan administrasi. Menurut Simon (Pasolong, 2011:14) menyatakan bahwa kebijakan administrasi selalu mempertimbangkan prinsip administrasi untuk mencapai tujuan efisiensi administrasi. Selanjutnya Simon membagi 4 (empat) prinsip administrasi yang efisien yaitu: (1) efisien administrasi dapat ditingkatkan melalui suatu spesialisasi tugas di kalangan kelompok, (2) efisiensi administrasi ditingkatkan dengan keanggotaan kelompok dalam suatu hirarki yang pasti, (3) efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan, (4) efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan pengelompokan sesuai tujuan, proses, langganan dan tempat.

Ini berarti, mengkaji sebuah pemahaman prinsip administrasi publik tidak dapat dipisahkan dengan elemen-elemen kebijakan administrasi yaitu mengutamakan perwujudan efisiensi administrasi melalui berbagai formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan dari perilaku administrasi. Simon (2004) mengatakan bahwa administrasi publik pada hakekatnya menyangkut batasan aspek perilaku manusia yang rasional. Secara rasionalitas yang diharapkan yaitu setiap orang akan berperilaku mementingkan kepuasan publik melalui kegiatan layanan.

Kaitan teori-teori administrasi publik dengan penelitian model kebijakan publik yaitu program pembangunan perumahan kumuh, tentunya ini merupakan lingkup kajian ilmu administrasi yang dapat mengkaji secara komprehensif

bahwa program penanganan kumuh merupakan inti dari kebijakan publik yang dapat dilihat dari sudut pandang kepentingan ilmu administrasi dan sudut pandang publik.

Memahami program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) sebagai kebijakan, dalam sudut pandang ilmu administrasi bahwa program Kotaku adalah program yang melibatkan lebih dari dua orang atau kelompok dalam masyarakat untuk melakukan berbagai kerjasama dalam berbagai kepentingan mencapai tujuan yaitu dengan kata lain melalui program Kotaku telah melibatkan adanya pihak pemerintah sebagai implementor yang melakukan kerjasama dengan publik yaitu pengguna Kotaku untuk tujuan meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di permukiman kumuh perkotaan untuk mendukung perwujudan permukiman perkotaan yang layak huni, produktif, dan berkelanjutan. Dalam tujuan tersebut terkandung dua maksud. Pertama, memperbaiki akses masyarakat terhadap infrastruktur dan fasilitas pelayanan di permukiman kumuh perkotaan. Kedua adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat di perkotaan melalui pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh, berbasis masyarakat, dan partisipasi pemerintah daerah.

Sebagai implementasi percepatan penanganan kumuh, Program Kotaku melakukan peningkatan kualitas, pengelolaan serta pencegahan timbulnya permukiman kumuh baru, dengan kegiatan-kegiatan pada entitas desa/kelurahan, serta kawasan dan kabupaten/kota. Kegiatan penanganan kumuh ini meliputi pembangunan infrastruktur serta pendampingan sosial dan ekonomi untuk keberlanjutan penghidupan masyarakat yang lebih baik di lokasi permukiman kumuh. Ini berarti bahwa dari sudut pandang ilmu administrasi program Kotaku merupakan kajian administrasi karena telah melibatkan dua atau lebih orang atau individu untuk melakukan kerjasama berdasarkan kepentingan untuk mencapai tujuan (Hasyid, 2008).

Dari sudut pandang publik, program Kotaku adalah sebuah kegiatan yang melibatkan sejumlah orang untuk menyepakati bahwa program Kotaku adalah kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan, perbaikan taraf kesehatan masyarakat yang tujuannya untuk publik. Berarti, program Kotaku adalah suatu program yang telah menjadi kebijakan pemerintah yang tujuannya untuk publik. Sudut pandang publik tentang program Kotaku akan terlaksana dan dapat diterima oleh publik itu sendiri jika kebijakan tersebut telah diformulasikan dengan berpihak kepada publik, diimplementasikan berdasarkan kebutuhan publik dan terevaluasi berdasarkan kepentingan publik (Hasyid, 2008).

Artinya, bahwa program Kotaku dalam prospektif ilmu administrasi publik merupakan sebuah kajian yang dapat dilihat dalam prospektif yang luas dengan menggunakan pendekatan kebijakan untuk melahirkan sebuah model analisis kebijakan yang representatif dengan kepentingan administrasi, kepentingan publik dan kepentingan kebijakan itu sendiri.

B. Kebijakan Publik

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan publik. Memahami arti kebijakan publik terlebih dahulu perlu diketahui arti kebijakan. Dye (2005) menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*). Pengertian ini mengandung pengertian bahwa kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai kepentingan untuk masyarakat secara menyeluruh.

Aeston (2005) mengartikan kebijakan sebagai sarana untuk menilai pilihan tujuan yang ingin dicapai. Kaplan (2009) kebijakan adalah sarana untuk mencapai tujuan,

kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (*a projected program of goals, values and practices*). Frederick (2009) menyatakan bahwa yang paling pokok dari suatu kebijakan adalah tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) dan kehendak (*purpose*).

Heglon dalam Abidin (2008) menyatakan kebijakan sebagai *a course of action intended to accomplish some end*”, atau suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan yang dimaksud yaitu beberapa isu dari suatu kebijakan.

Nugroho (2003) menyatakan bahwa kebijakan lebih dapat dianggap sebagai suatu alat analisis yang dapat menjelaskan berbagai perilaku dalam berbagai hubungan usaha untuk memecahkan permasalahan publik dan memberikan solusi. William (2007) menyatakan kebijakan adalah sisi baru dari perkembangan aktivitas yang mengalami metamorfosis informasi yang relevan untuk memecahkan persoalan publik. Eva (2008) menyatakan kebijakan adalah suatu langkah yang arif dan bijaksana untuk memecahkan persoalan publik dan memberikan solusi yang terbaik.

Hendra (2008) menyatakan kebijakan selalu bertumpu kepada permasalahan, sehingga kebijakan menjadi solusi. Inti dari sebuah kebijakan adalah menyelesaikan masalah dengan memberikan solusi kepada publik. Kartont (2009) menyatakan kebijakan berpihak kepada publik yaitu berpihak kepada masyarakat dan umum. Silalahi (2004) menyatakan kebijakan adalah suatu terobosan atau langkah-langkah untuk mencapai tujuan dengan cara menyelesaikan masalah yang terkait dengan perilaku dan tindakan.

Memahami batasan dari suatu kebijakan pada dasarnya dilihat dari sejauhmana perilaku dan tindakan yang dapat memecahkan permasalahan publik dan memberikan solusi yang terbaik kepada publik. Abidin (2008) menyatakan kebijakan adalah sebuah langkah yang mendukung kemajuan

dan memberikan penguatan tentang dimensi kehidupan yang dialami publik. Dimensi yang dimaksud adalah berbagai permasalahan atau kendala yang memerlukan adanya sebuah solusi berupa kebijakan untuk mencapai tujuan hidup.

Anderson (2004) mengemukakan ada lima ciri kebijakan sebagai berikut: *“Policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior”*. Setiap kebijakan ada tujuannya. Artinya pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekadar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Bila tidak ada tujuan, tidak perlu ada kebijakan. *“Policy consists of courses of action—rather than separate, discrete decision or actions—performed by government officials”*. Maksudnya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum. *“Policy is what government do – not what they say will do or what they intend to do”*. Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, bukan apa yang ingin atau diniatkan akan dilakukan oleh pemerintah. *“Policy may be either negative or positive”*. Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarah untuk melaksanakan atau menganjurkan. *“Policy is based on law and is authoritative”*. Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuinya.

Anderson (2004) menyatakan bahwa kelima ciri tersebut dapat dipahami. Pertama, orientasi pada tujuan dari suatu kebijakan sangat berarti jika dilihat dalam praktek kehidupan birokrasi di banyak negara. Para pejabat biasanya merasa perlu membuat suatu kebijakan sekadar untuk menunjukkan keberadaannya. Tanpa ada suatu kebijakan baru, merasa seperti tidak ada. Keadaan ini mengakibatkan banyak terjadi bongkar pasang kebijakan di mana-mana.

Kedua, dalam bidang yang sama, suatu kebijakan berhubungan dengan kebijakan terdahulu dan akan

diikuti oleh kebijakan lain seterusnya. Kebijakan tentang pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak bisa lepas dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Kelemahan yang dirasakan dalam undang-undang yang lama tidak boleh sampai terulang lagi dalam rumusan undang-undang yang baru.

Ketiga, karena kebijakan pada dasarnya adalah pedoman untuk bertindak, baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu guna mencapai tujuan, maka diperlukan keputusan pengaturan dari pemerintah. Keempat, di samping melarang dan menganjurkan masyarakat, juga ada kebijakan yang tidak bersifat melakukan dan juga tidak bersifat melarang. Dan kelima, kebijakan disini dimaksudkan sebagai kebijakan pemerintah, maka kebijakan didukung oleh suatu kekuasaan yang dapat memaksa masyarakat atau piha terkait untuk mengindahkannya sebagai pedoman. Tanpa ada kekuasaan untuk memaksakannya, maka itu bukan suatu kebijakan. Kekuasaan itu harus berdasar hukum yang berlaku dan etika yang benar.

Memahami sebuah kebijakan juga tidak terlepas dari adanya unsur kebijakan. Unsur kebijakan dapat dilihat dari dua prospektif yaitu proses kebijakan dan struktur kebijakan. Dari proses kebijakan terdapat tahapan yaitu formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Sedangkan dari segi struktur kebijakan dibagi atas lima yaitu tujuan kebijakan, masalah, tuntutan, dampak dan outcome, serta sarana dan kebijakan (Abidin, 2008).

Berikut dijelaskan unsur kebijakan menurut Abidin (2008) yaitu:

1. Tujuan kebijakan, dipahami bahwa untuk suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa tujuan kebijakan tidak ada. Tujuan kebijakan yang dimaksud yaitu suatu kebijakan yang mempunyai tujuan yang baik yaitu tujuan rasional atau realistis (*rational or realistic*), tujuan yang jelas (clear) dan berorientasi ke depan (*future oriented*).

- 2.. Masalah kebijakan merupakan unsur yang penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan kebijakan dapat menimbulkan kegagalan total dari seluruh proses kebijakan. Masalah kebijakan selalu membutuhkan pemecahan masalah berdasarkan solusi. Semakin banyak masalah yang dapat dipecahkan dengan solusi berarti kebijakan tersebut mampu meminimalkan atau mengatasi masalah.
- 3.. Tuntutan kebijakan merupakan indikasi dari adanya partisipasi masyarakat tentang permasalahan kebijakan. Tuntutan tersebut berupa partisipasi untuk mendukung, memberikan tuntutan, melakukan penentangan atau kritik tuntutan dari suatu kebijakan harus berpihak kepada perbaikan, kesejahteraan dan pencapaian sebuah target.
- 4.. Dampak atau outcome kebijakan merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya sebuah tujuan. Setiap kebijakan yang dikeluarkan selalu menimbulkan dampak atau hasil yang dapat menimbulkan pengaruh ganda (multiple effect). Tidak dapat dipungkiri, kebijakan selalu memiliki pengaruh apriori dan apresiatif, tergantung efek yang ditimbulkan.
- 5.. Sarana dan alat kebijakan yaitu bahwa suatu kebijakan yang dilaksanakan harus menggunakan sarana. Sarana yang dimaksud tergantung pada kebutuhan kebijakan. Sarana tersebut bisa berupa sarana pendukung atau sarana yang menghambat terwujudnya suatu kebijakan.

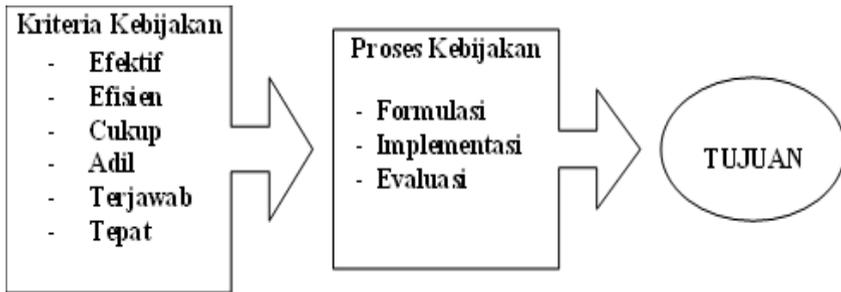
Pandangan lima unsur kebijakan ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Rostow (1996) bahwa keberhasilan suatu kebijakan ditentukan dari unsur kebijakan dalam mengakselerasi proses kebijakan untuk mencapai sebuah tujuan. Unsur kebijakan tersebut harus sesuai dengan tujuan kebijakan yang diterapkan untuk mengatasi masalah yang menentukan substansi kebijakan menurut tuntutan partisipasi yang menimbulkan dampak pengaruh ganda, sesuai dengan sarana atau alat kebijakan yang digunakan.

Memahami suatu kebijakan tidak dapat dipisahkan dari adanya kriteria kebijakan. Kriteria kebijakan ini merupakan suatu proses penjarangan dan pemilihan suatu kebijakan yang tepat. Anderson (2004) menyatakan kriteria kebijakan meliputi kriteria efektivitas (effectiveness), efisiensi (efficiency), cukup (adequacy), adil (equity), terjawab (responsiveness), dan tepat (appropriateness).

Kriteria kebijakan ini perlu dijelaskan untuk menghasilkan kebijakan yang representatif yaitu terwakili dan dapat diterima (Abidin, 2008). Kriteria kebijakan perlu dijelaskan di dalam berbagai perumusan, implementasi dan evaluasi. Aaron (2006) menyatakan kriteria kebijakan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kriteria kebijakan yang efektif yaitu suatu kebijakan yang dapat terukur sasaran alternatif yang dapat dicapai dengan menggunakan kebijakan untuk menghasilkan tujuan akhir.
 2. Kriteria kebijakan yang efisien yaitu suatu kebijakan yang terukur berdasarkan besarnya pengorbanan yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan.
 3. Kriteria kebijakan yang cukup yaitu suatu kebijakan yang diukur berdasarkan pencapaian hasil yang sudah mencukupi pencapaian sasaran.
 4. Kriteria kebijakan yang adil yaitu kebijakan yang dapat menimbulkan pemerataan dari hasil-hasil kebijakan yang dapat dinikmati bersama.
 5. Kriteria kebijakan yang terjawab yaitu kebijakan yang dapat memenuhi kebutuhan setiap golongan dalam masyarakat sebagai jawaban kebijakan tersebut telah diterapkan.
 6. Kriteria kebijakan yang tepat yaitu suatu ukuran kombinasi dari berbagai kriteria kebijakan yang memiliki kelayakan dan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.
- Pemahaman kriteria kebijakan ini menurut Abidin (2008)

merupakan suatu kriteria yang berkesinambungan yang dilaksanakan untuk mendukung proses kebijakan dalam mencapai sebuah tujuan. Ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Proses Kebijakan dalam Pencapaian Tujuan

Sumber: Abidin (2008)

Berdasarkan pemahaman tentang kebijakan dalam kaitannya dengan model kebijakan program Kotaku, seharusnya setiap kebijakan harus memiliki unsur dan kriteria kebijakan, sehingga pelaksanaan model kebijakan program Kotaku dapat diterapkan sesuai dengan proses kebijakan untuk pencapaian sebuah tujuan suatu program kebijakan diterapkan.

C. Organisasi

Secara filosofis, terdapat tiga pendapat tentang organisasi yaitu:

1. Organisasi adalah sistem dimana manusia saling tergantung atau terkait satu sama lain dan membentuk jejaring yang saling memberikan kemanfaatan satu dengan yang lain
2. Organisasi adalah kerangka kerja bagi manajemen dalam bekerja. Artinya organisasi merupakan wadah, lembaga, atau kelompok fungsional ketika proses manajemen berlangsung. Organisasi semacam peta

jalan (*road-map*) bagi manajemen dan anggotanya untuk mencapai tujuan.

3. Organisasi adalah strategi kompleks yang melibatkan manusia yang didesain untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sehingga organisasi merupakan wadah dimana sekumpulan orang diarahkan untuk tujuan-tujuan spesifik dari organisasi. Semakin lama organisasi berdiri, maka semakin kompleks hubungan antar manusia dan peralatan kerja yang ada di dalamnya.

Sebuah organisasi terdiri dari 3 unsur pokok yakni orang-orang, tujuan, dan struktur. Sehingga fungsi utama organisasi adalah: a) sebagai wadah bagi orang-orang dalam bekerja sama mencapai satu tujuan; b) sebagai wadah bagi orang-orang dalam membentuk perilaku dan budaya organisasi; dan c) sebagai wadah untuk mencapai sasaran yang sulit dicapai seorang diri. Orang-orang dalam organisasi pada akhirnya membentuk struktur yang menunjang pencapaian tujuan.

Teori organisasi merupakan sejumlah pemikiran dan konsep yang menjelaskan atau memperkirakan bagaimana organisasi/kelompok dan individu di dalamnya “berperilaku”, dalam berbagai jenis struktur dan kondisi tertentu (Shafritz & Ott dalam Levy, 2009). Dari definisi tersebut, organisasi seperti juga manusia memiliki perilaku yang bisa diamati dengan baik oleh orang di dalamnya maupun oleh pihak luar.

Ahli manajemen dan organisasi menyatakan teori organisasi berakar dan telah ada sejak zaman purbakala atau abad pertengahan. Namun studi formal tentang teori organisasi baru dilakukan ketika pabrik-pabrik mulai dikenal di Inggris Raya (Shafritz & Ott dalam Levy, 2009). Terdapat berbagai jenis teori organisasi dari berbagai literatur dan sumber pustaka. Penulis mengutip karya Scott dalam Legaard (2010) yang membagi teori organisasi ke dalam tiga level analisis, yaitu:

1. *Level sosial-psikologis*, yakni teori organisasi yang berfokus pada hubungan individu dan antar personal/individu dalam organisasi. Pada kelompok teori ini, ahli organisasi berupaya menjelaskan bagaimana orang-orang di dalam organisasi tersebut saling berhubungan untuk mencapai tujuan masing-masing.
2. *Level struktural*, yakni teori organisasi yang berfokus pada organisasi secara umum dan subdivisi dari organisasi seperti departemen, tim, dan sebagainya. Pada kelompok teori ini, ahli organisasi menjelaskan bagaimana antar unit dalam organisasi (departemen, bagian, seksi, dll) saling berkaitan untuk mencapai tujuan masing-masing unit tersebut.
3. *Level makro*, yakni teori organisasi yang berfokus pada peran organisasi dalam hubungannya dengan organisasi dan komunitas lainnya. Pada level ini, ahli organisasi berupaya menjelaskan hubungan antar organisasi untuk mencapai tujuan masing-masing.

Sementara Legaard sendiri membagi teori organisasi ke dalam tiga perspektif yang merupakan wilayah utama yang menjadi pusat studinya (Legaard, 2010), yaitu: (a) Teori organisasi yang berfokus pada kinerja dalam menjalankan tugas dan struktur; (b) Teori organisasi yang berfokus pada motivasi karyawan; dan (c) Teori organisasi yang berfokus pada penyesuaian dengan lingkungan sekitar.

Ahli organisasi lainnya yaitu Stephen P. Robbins (1995) membuat pembagian teori organisasi ke dalam empat kategori antara lain sebagai berikut:

1. Teoretikus Tipe 1
 - a. Kelompok ini dikenal dengan aliran klasik
 - b. Upaya: mengembangkan model organisasi secara universal
 - c. Melihat organisasi sebagai sistem tertutup untuk mencapai tujuan dengan efisiensi
 - d. Para ahli: scientific management (Frederick W.

Taylor), prinsip-prinsip organisasi (Henry Fayol), teori birokrasi (Max Weber), dan teori perencanaan rasional (Ralph Davis).

2. Teoretikus Tipe 2
 - a. Upaya yang dilakukan kelompok teoritikus ini adalah penyesuaian sifat sosial organisasi, dan membentuk aliran hubungan antar manusia sehingga disebut dengan human relations school
 - b. Memandang organisasi sebagai sesuatu yang terdiri dari tugas- tugas maupun manusia
 - c. Para ahli: teori/kajian Hawthorne (Elton Mayo), teori sistem kerjasama (Chester Bernard), teori X dan Y (McGregor), dan teori anti birokrasi (Warren Bennis).
3. Teoretikus Tipe 3
 - a. Pendekatan kontinjensi (memilih antara mekanistik dan humanistik)
 - b. Para ahli: teori perspektif lingkungan (Katz & Kahn), kasus teknologi, teori besaran organisasi (kelompok Aston)
4. Teoretikus Tipe 4
 - a. Memusatkan perhatian pada sifat politis organisasi
 - b. Para ahli: batas-batas kognitif terhadap rasionalitas (March & Simon), teori arena politik (Jeffrey Pfeffer)

Studi Organisasi adalah studi mengenai cara orang memandang obyek-obyek, juga studi mengenai obyek-obyek itu sendiri. (Pace dan Faules, 2001: 2). Banyak pemikiran dari para ahli yang membahas mengenai organisasi, salah satunya adalah definisi yang ditulis oleh Oliver Sheldon (1923) yang menyatakan bahwa organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan yang para individu atau kelompok-kelompok harus melakukan dengan bakat-bakat yang perlu dilakukan untuk melakukan tugas-tugas, sedemikian rupa memberikan saluran terbaik untuk melakukan pemakaian yang efisien, sistematis, positif dan terkoordinasi dari usaha

yang tersedia. Hal serupa juga dikemukakan oleh Chester I. Barnard (1938), yaitu organisasi adalah suatu system tentang aktivitas-aktivitas kerjasama dari dua orang atau lebih, sesuatu yang tak terwujud dan tak bersifat pribadi, sebagian besar mengenai hal hubungan-hubungan.

Dalam kata-kata yang lebih sederhana, organisasi adalah sekelompok orang yang bersatu padu bekerja untuk suatu tujuan bersama dibawah kepemimpinan bersama dengan alat-alat yang tepat. Sedangkan Sutarto (2002: 40) menyimpulkan bahwa secara keseluruhan, organisasi adalah sistem saling mempengaruhi antar orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Organisasi juga dapat dikatakan sebagai kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif didefinisikan dan bekerja secara terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Pace dan Faules, (2001: 17) Dalam buku "Komunikasi Organisasi" dikatakan bahwa suatu organisasi, merupakan sebuah wadah yang menampung orang-orang dan obyek-obyek, orang-orang dalam organisasi yang berusaha mencapai tujuan bersama. Bila organisasi sehat, bagian-bagian yang interdependen bekerja dengan cara yang sistematis untuk memperoleh hasil yang diinginkan.

Secara harfiah, organisasi berarti perpindahan dan bagian-bagian yang satu sama lain saling tergantung. Charles I. Barnard mendefinisikan organisasi sebagai sistem dari kegiatan manusia yang bekerjasama. Kemudian Everett M. Rogers dan Rehak Agarwala-Rogers dalam bukunya *Communication in Organization* menyatakan organisasi adalah sistem yang mapan dari orang-orang yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama, melalui suatu jenjang kepemimpinan dan pembagian kerja.

Dari definisi-definisi tersebut dapat dilihat beberapa hakikat organisasi, yaitu:

1. Organisasi merupakan sebuah sistem yang stabil atau baik dari segi hukum maupun sosial. Pada dasarnya sistem suatu organisasi didalamnya terdapat jaringan-jaringan hubungan yang diperpanjang sebagai sebuah sistem sosial.
2. Organisasi merupakan suatu kumpulan orang-orang yang melakukan kerjasama, artinya setiap orang dalam organisasi harus berpartisipasi. Partisipasi sangat erat kaitannya dengan kerjasama, adapun pengertiannya adalah keterlibatan spontan yang disertai kesadaran tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai suatu tujuan.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa organisasi adalah suatu bentuk perkumpulan dari individu-individu yang didalamnya terdapat jaringan-jaringan hubungan yang dipandang sebagai suatu sistem yang saling melengkapi kebutuhan satu sama lain sehingga tercapainya tujuan bersama.

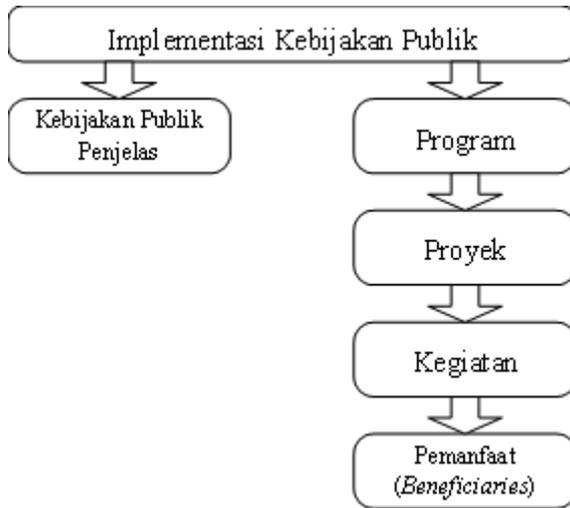
D. Implementasi Kebijakan Publik

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle (1980:7) bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus (perubahan) dimana kebijakan diterapkan akan sejalan dengan pandangan Van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Parsons (1995: 461) dan Wibawa, dkk., (1994: 15) bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

Pakar yang mencurahkan perhatian dan gagasan terhadap masalah implementasi ialah Douglas R. Bunker di depan forum the American Association for the Advancement of Science pada tahun 1970 (Akib dan Tarigan, 2008; Bowman dalam Rabin, 2001: 209). Eugene Bardach mengakui bahwa pada forum itu untuk pertama kali disajikan secara konseptual mengenai proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik (Edward III, 1984: 1) atau yang lazim disebut political game (Parsons, 1995: 470) sekaligus sebagai era pertama dari studi implementasi kebijakan (Birkland, 2001: 178).

Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab (1991: 117) dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan (Birkland, 2001: 177; Heineman et al., 1997: 60; Ripley dan Franklin, 1986; Wibawa dkk., 1994: 15). Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III (1984: 1) bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat.

Nugroho (2009) menyatakan implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program kebijakan atau melalui langkah memformulasikan kebijakan turunan dari kebijakan tersebut. Secara umum digambarkan sebagai berikut:



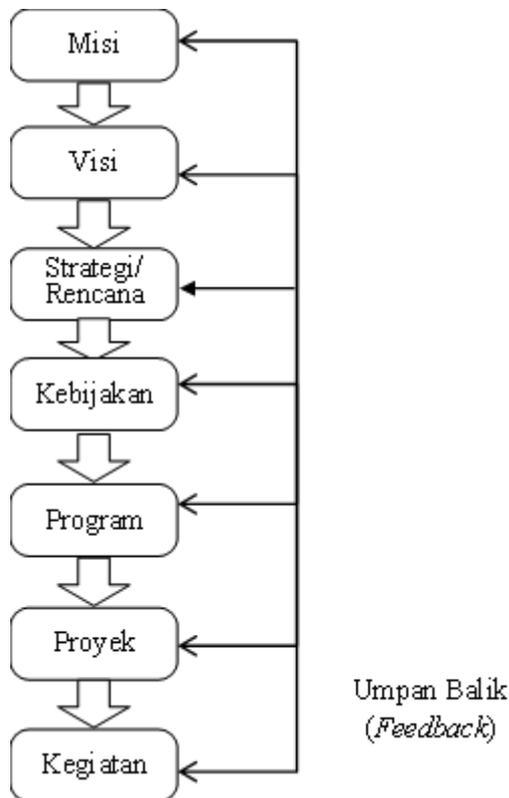
Gambar 2.3 Sekuensi Kebijakan Publik

(Sumber: Nugroho, 2009)

Gambar di atas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan publik dilaksanakan dalam dua wujud yaitu wujud program dan kebijakan publik tambahan. Pada prinsipnya implementasi kebijakan publik dalam bentuk program diimplementasikan ke bawah dalam bentuk proyek, kegiatan dan pemanfaatan yang sesuai dengan tujuan pemerintah dan publik.

Implementasi kebijakan publik biasanya diwujudkan dalam bentuk kebijakan undang-undang atau perda yaitu suatu jenis implementasi kebijakan yang perlu mendapatkan penjelasan atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksana. Implementasi kebijakan tersebut secara operasional antara lain keputusan presiden, instruksi presiden, keputusan menteri, keputusan kepala daerah, keputusan dinas dan lainnya. Implementasi kebijakan ini pada dasarnya merupakan wujud program yang dijadikan proyek untuk berbagai kegiatan pelaksanaan (Nugroho, 2009).

Implementasi kebijakan dari suatu organisasi tidak terlepas dari serangkaian implementasi misi, visi, strategi dan cara, kebijakan, program, proyek dan kegiatan yang menghasilkan umpan balik. Nugroho (2009) menyatakan misi adalah yang pertama karena melekat pada organisasi sebagai wujud dalam menghadirkan atau mengeksekikan sebuah kebijakan. Misi yang menentukan kemana arah dari suatu visi yang melekat dalam suatu organisasi. Dari visi inilah lahir sebuah strategi yang membawa suatu organisasi mengembangkan implementasi kebijakannya yang sejalan dengan program proyek dan kegiatannya. Berikut ditunjukkan implementasi kebijakan dalam suatu organisasi:

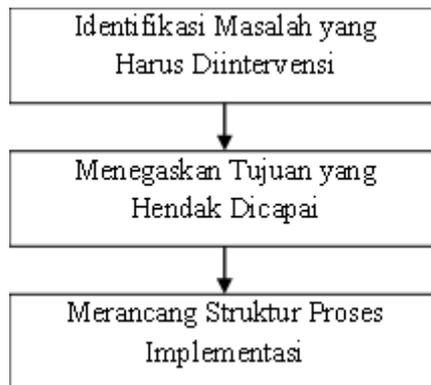


Gambar 2.4 Umpan Balik dari Implementasi Kebijakan Publik

Sumber: Nugroho (2009)

Gambar di atas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah suatu implementasi kebijakan yang diterapkan dalam suatu organisasi mulai dari misi sampai pada pemanfaatan dari suatu proses yang memerlukan adanya umpan balik.

Pada prinsipnya implementasi merupakan aktivitas yang berdasar pada rumusan kebijakan yang dilaksanakan untuk pencapaian tujuan kegiatan. Nugroho (2009) menyatakan nilai esensi kebijakan adalah melakukan intervensi atau tindakan (action). Intervensi kebijakan yang dimaksud adalah upaya untuk mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi, yang diperuntukkan untuk penegasan tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan desain struktur proses implementasi. Lebih jelasnya ditunjukkan pada gambar di bawah ini:

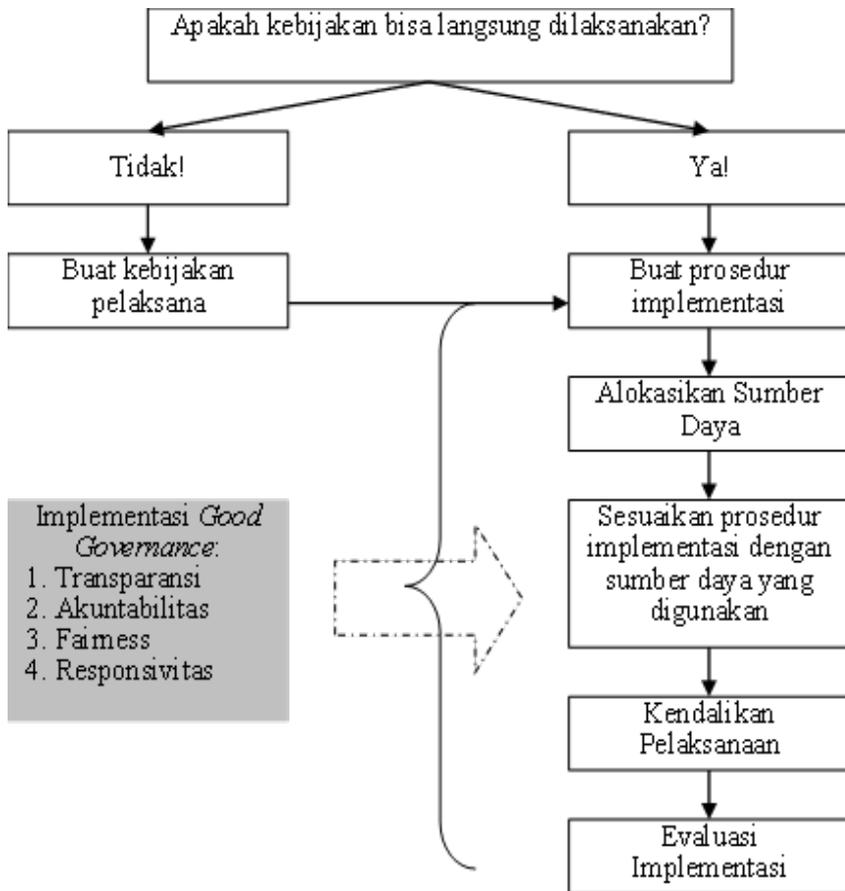


Gambar 2.5 Implementasi Kebijakan Publik

Sumber: Nugroho (2009)

Gambar di atas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya bentuk aktualisasi pelaksanaan identifikasi masalah untuk menegaskan sesuai dengan desain struktur proses implementasi.

Implementasi kebijakan tidak terlepas dari wujud pelaksanaan dalam mempertanyakan kebijakan yang dapat dilaksanakan dalam mewujudkan adanya sebuah pembuatan prosedur implementasi kebijakan yang sesuai dengan alokasi sumber daya untuk dapat dikembalikan pengimplementasiannya sesuai dengan evaluasi implementasi yang diterapkan (Nugroho, 2009). Berikut ditunjukkan gambar sebagai berikut:



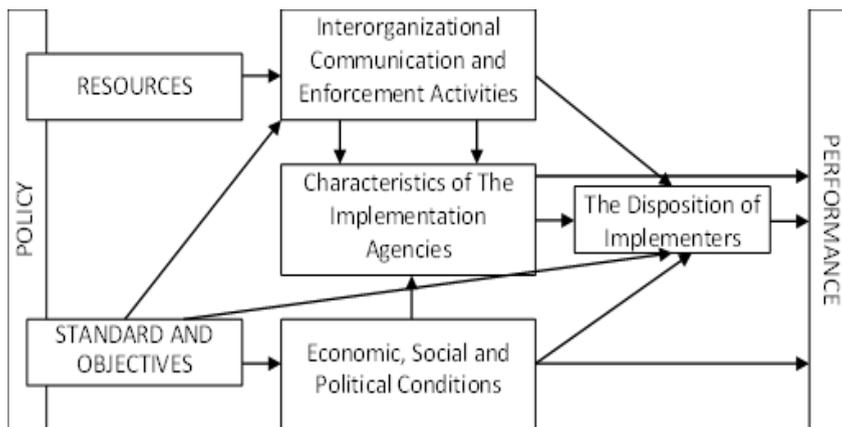
Gambar 2.6 Prosedur Implementasi Kebijakan Publik

Sumber: Nugroho (2009)

Dari gambar tersebut tampak bahwa inti permasalahan dalam implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan dibuat sesuai dengan ketersediaan sumber daya. Untuk mewujudkan langkah tersebut diperlukan adanya implementasi kendali yang dapat dievaluasi.

George Edward III dalam Sutarmin (2009) menyatakan bahwa implementasi kebijakan menjadi efektif sangat ditentukan oleh komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur organisasi.

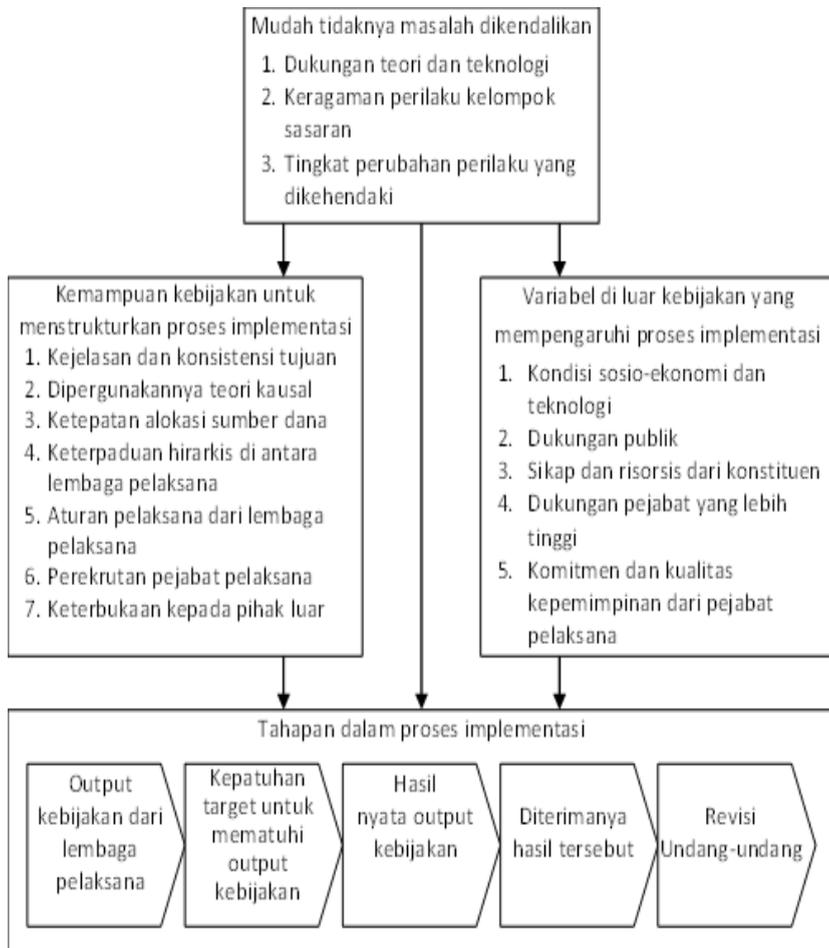
Berikut beberapa implementasi kebijakan yang dapat digunakan dalam memperkuat apresiasi tentang implementasi kebijakan. kebijakan tersebut seperti bentuk Van Meter dan Van Horn. Nugroho (2010) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Variabel yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu: 1) aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, 2) karakteristik agen pelaksana (implementor), 3) kondisi ekonomi, sosial dan politik, 4) disposisi implementor. Berikut digambarkan di bawah ini:



Gambar 2.7 Implementasi menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Sumber: Nugroho (2010)

Implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2010) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya dalam melaksanakan keputusan kebijakan yang meliputi mudah tidaknya masalah dikendalikan, kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, hal-hal yang mempengaruhi implementasi kebijakan untuk bisa berjalan berdasarkan tahapan dalam proses kebijakan. Lebih jelasnya ditunjukkan pada gambar sebagai berikut:

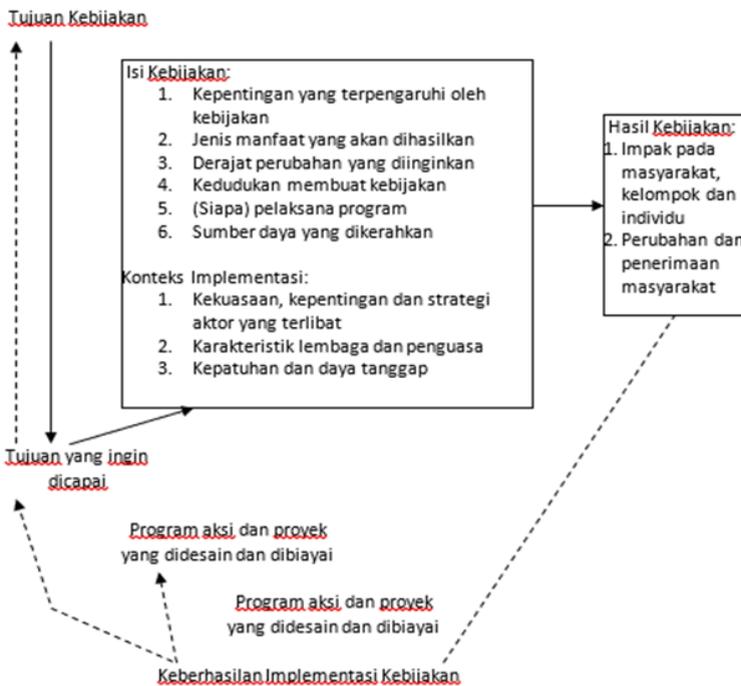


Gambar 2.8 Bentuk Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Sumber: Nugroho (2010)

Bentuk Hogwood dan Gunn dalam Nugroho (2010) memandang implementasi kebijakan adalah tugas yang jelas dan memiliki prioritas yang jelas. Karenanya keefektifan implementasi kebijakan bergantung pada kaidah-kaidah pokok kebijakan publik.

Grindle dalam Nugroho (2010) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat implementasi kebijakan yang mencakup: (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumber daya yang digerakkan. Sementara dalam konteks implementasi adalah: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguatan, (3) kepatuhan dan daya tanggap. Lebih jelasnya digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.9 Implementasi Kebijakan Hogwood dan Gunn, serta Merilee S. Grindle

Sumber: Nugroho (2010)

Elmore dalam Nugroho (2010) menyatakan bahwa implementasi kebijakan didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya pada tekanan yang rendah. Karenanya kebijakan ini harus dibuat sesuai dengan harapan dan keinginan publik. Kebijakan ini biasanya diprakarsai oleh lembaga swadaya masyarakat.

Kebijakan menurut Nakamura dan Smallwood dalam Nugroho (2010) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses kebijakan yang rumit dalam implementasinya, khususnya yang disebut dengan implementasi pengaruh lingkungan. Implementasi ini kebijakan lingkungan meliputi kebijakan formasi, kebijakan implementasi dan kebijakan evaluasi yang berbeda-beda dalam implementasinya, sehingga saling mempengaruhi terbentuknya sebuah nilai kebijakan.

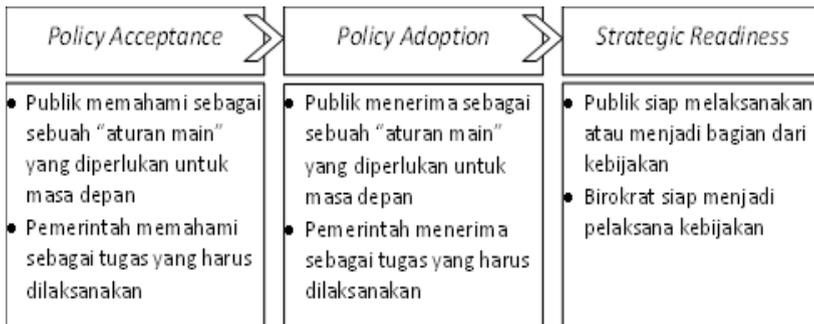
Kebijakan jaringan juga merupakan salah satu bentuk yang dapat digunakan dalam memahami implementasi kebijakan. Kincaid (2008) menyatakan bahwa bentuk jejaring merupakan suatu bentuk interaksi yang kompleks menginterpretasikan sebuah kebijakan diantara sejumlah besar aktor yang berbeda-beda dari suatu jaringan atau network. Interaksi antar aktor dalam implementasi kebijakan terkadang menimbulkan suatu presenden yang berbeda dan presenden yang sama dalam membentuk sebuah sentral jaringan yang jadi penentu implementasi kebijakan.

Selain bentuk tersebut di atas, dalam penerapan implementasi kebijakan juga dikenal adanya bentuk pilihan yang pada intinya bahwa suatu implementasi kebijakan merupakan suatu pilihan untuk menghasilkan tujuan kebijakan yang terbaik, termasuk bentuk kebijakan pemetaan bahwa di dalam menerapkan suatu kebijakan perlu adanya pemetaan untuk mengetahui kondisi kebijakan dan kesesuaian kebijakan dalam mencapai tujuan (Nugroho, 2010).

Suatu implementasi kebijakan dari tahap proses implementasi, menurut Nugroho (2010) ada tiga tahapan kebijakan yang harus terungkap yaitu:

1. Policy acceptance. Di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
2. Policy adoption. Di sini publik menerima kebijakan sebagai “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
3. Strategic readiness. Di sini publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat on the street (atau birokrat pelaksana) siap menjadi pelaksana kebijakan.

Lebih jelasnya ditunjukkan pada gambar di bawah ini:

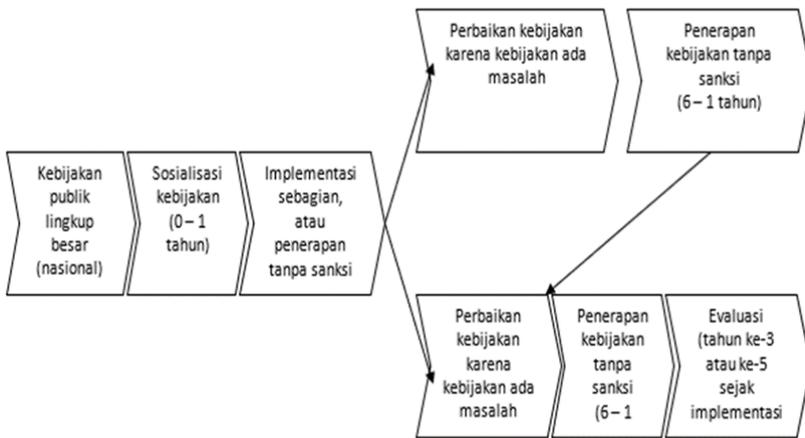


Gambar 2.10 Tahapan Kebijakan

Sumber: Nugroho (2010)

Nugroho (2010) menyatakan bahwa implementasi kebijakan diterapkan berdasarkan timing implementasi. Biasanya diawali dari kebijakan publik pada lingkup yang besar (nasional) yang sosialisasi kebijakannya pada tahun pertama, implementasi sebagai bagian atau penerapan

kebijakan tanpa sanksi (1 sampai 2 tahun). Dalam implementasi ini ada dua yaitu perbaikan kebijakan karena kebijakan ada masalah dan penerapan kebijakan tanpa sanksi. Sedangkan implementasi penuh atau penerapan dengan sanksi harus disesuaikan dengan dan pengendalian (kuartal dan tahunan) yang selanjutnya dievaluasi (tahun ketiga atau tahun kelima) sejak implementasi penuh diterapkan. Berikut digambarkan timing implementasi:

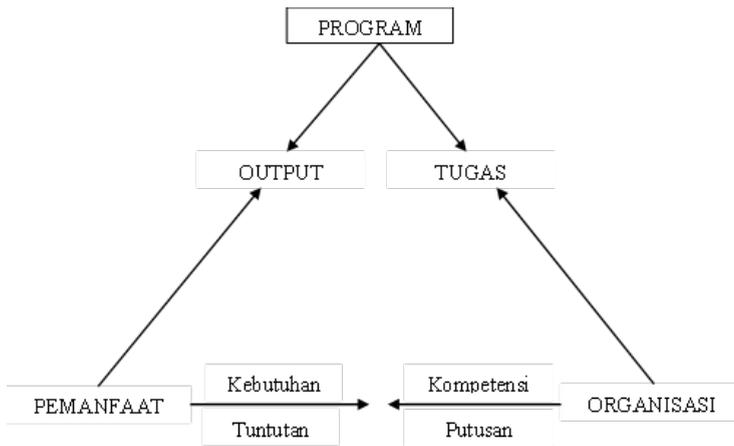


Gambar 2.11 Timing Implementasi

(Sumber: Nugroho, 2010)

Berdasarkan uraian di atas, dikaitkan dengan implementasi kebijakan program Kotaku, pada prinsipnya program ini adalah program kebijakan nasional yang dilaksanakan di era otonomi yang harus disosialisasikan kebijakan ini untuk diimplementasikan secara menyeluruh, atau implementasi kebijakan program Kotaku ini harus dilaksanakan dengan adanya konsekuensi sanksi jika kebijakan tersebut menimbulkan adanya permasalahan atau akibat pengawasan atau pengendalian yang diabaikan, sehingga jika dievaluasi kebijakan ini harus menjadi kebijakan yang berjalan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

Salah satu model implementasi program yakni model yang diungkapkan oleh David C. Korten. Model ini menggunakan pendekatan proses pembelajaran dan lebih dikenal dengan model kesesuaian implementasi program. Model Kesesuaian Korten digambarkan sebagai berikut:



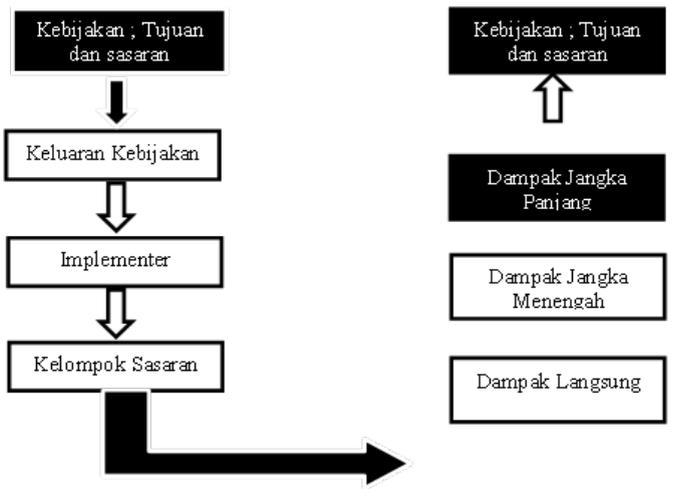
Gambar 2.12 Model Kesesuaian Implementasi Program

Sumber: Haedar Akib dan Antonius Tarigan (2000:12)

Korten menggambarkan model tersebut berintikan tiga elemen yang terdapat di dalam pelaksanaan program yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program, dan kelompok sasaran program. Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan

organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program. (Haedar Akib dan Antonius Tarigan. 2000)

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan apabila tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi program tersebut. Hal ini dapat terjadi apabila output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran, jelas output tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program, maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran, maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi program mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.



Gambar 2.13. Proses Implementasi

Sumber: Erwan Agus & Dyah Ratih (2012 : 72)

Dari gambar tersebut di atas, dapat dilihat bahwa proses implementasi bermula dari adanya suatu program atau kebijakan yang diformulasikan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Untuk itu, maka kebijakan membutuhkan masukan-masukan kebijakan (*policy input*) yang dapat berupa anggaran, seperti: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk mendanai program kebijakan yang dirancang oleh Pemerintah Pusat dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk mendanai program kebijakan yang dirancang oleh Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Input yang berupa anggaran tersebut kemudian diolah menjadi keluaran kebijakan (*policy output*) yaitu instrumen kebijakan yang dapat digunakan untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Output ini dapat berupa pelayanan gratis, subsidi, dana hibah kepada masyarakat, maupun transfer dana (bantuan uang tunai).

Policy output tidak akan sampai kepada kelompok sasaran tanpa adanya realisasi kegiatan atau distribusi bantuan yang dilakukan oleh implementer, dalam hal ini birokrasi Pemerintah dan perangkatnya seperti Kementerian (Pusat) dan Dinas/Badan (Daerah). Selain birokrasi Pemerintah, sektor swasta dan organisasi kemasyarakatan juga dapat terlibat dalam proses implementasi suatu program kebijakan, dimana mereka disebut sebagai pihak ketiga. Para implementer ini bertugas memobilisasi sumber-sumber daya dan anggaran agar perealisasi atau distribusi policy output dapat berjalan efektif, efisien, dan tepat sasaran. Setelah kelompok sasaran memperoleh policy output dan memanfaatkannya sesuai dengan peruntukannya, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut telah menimbulkan policy effect (efek dari suatu kebijakan) dan policy impact (dampak dari suatu kebijakan).

Keberhasilan suatu implementasi atau pelaksanaan program dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian hasil/tujuan akhir (*outcomes*), yakni: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Hal itu tidak jauh berbeda dengan pendapat Grindle (Agustino, 2008) sebagai berikut:

“Keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan apa yang telah ditentukan, yaitu melihat pada action program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.”

Agar implementasi kebijakan publik dapat dilaksanakan secara efektif, menurut Jones (2004:166) ada tiga kegiatan dalam proses implementasi kebijakan publik, antara lain; organization, interpretation and application. Kemudian Soenarko (1998:210-215) menterjemahkan konsep teoritis, yang dikemukakan Jones (2004:167) bahwa organisasi dalam pelaksanaan kebijakan dimaksudkan sebagai pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu.

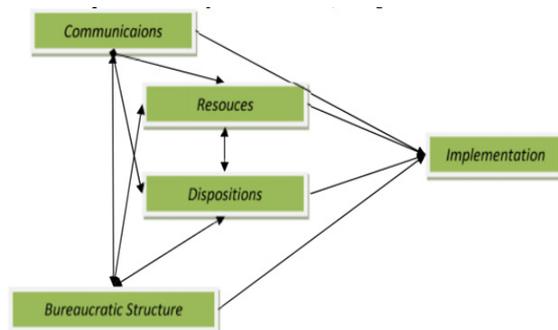
Interpretasi dalam pelaksanaan disini adalah berusaha untuk mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir (goal) itu harus diwujudkan, harus direalisasikan. Program pelaksanaan memuat rencana yang didukung dengan pendanaan, yang siap untuk diterapkan, harus sesuai ide dan keinginan pembentuk kebijakan.

Aplikasi dalam pelaksanaan kebijakan adalah penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisirnya tujuan kebijakan itu. Aplikasi memuat programmed implementation dan adapted implementation. Programmed implementation yaitu pelaksana kegiatan harus mengikuti segala ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan, sedangkan adapted implementation adalah pelaksanaan dengan memperhatikan dan menyesuaikan dengan keadaan untuk keberhasilan tercapainya tujuan kebijakan itu, yang memungkinkan adanya perubahan, pemerincian dan penyesuaian.

Untuk mendukung proses implementasi kebijakan publik tersebut, menurut Edward III dalam Tachjan (2006:57) ada 4 (empat) faktor atau variable penentu yaitu:

1. *Communications*, mempunyai peranan yang penting sebagai acuan pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa yang akan dikerjakan, ini berarti komunikasi juga dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksanaan kebijakan, sehingga komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, cepat dan konsisten.
2. *Resouces*, bukan hanya menyangkut sumber daya manusia semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya mineral lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana.
3. *Dispositions*, sebagai kegunaan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, jika penerapan dilaksanakan secara efektif. Pelaksana bukan hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan, tetapi harus memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan itu.
4. *Bureaucratic Structure*, mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur. Dalam hal ini ada 2 karakteristik birokrasi yang umum, penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta transformasi dalam pertanggungjawaban di antara unit organisasi.

Berikut di bawah ini merupakan mode implementasi Edward III:



Gambar 2.14 Proses Implementasi

Sumber: Edward III, George C. dalam Tachjan, (2006:57)

Pertama, Komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam (Tachjan, 2006:57) menjelaskan bahwa Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran.

Kedua, sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksanakannya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan. Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi. Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan).

Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang di tangannya. Sumber daya anggaran merupakan sumberdaya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya manusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi goal displacement yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan

Sumber daya peralatan juga merupakan sumber daya yang mempengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi, menurut Edward III (1980:102) yaitu:

“Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan”.

Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumberdaya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan

kebijakan. Menurut Edward III (1980:103) menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Ketiga, disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan. Menurut Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E (1975:16) terdapat tiga macam elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, antara lain:

“Tiga elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, yaitu: pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), intensitas terhadap kebijakan”.

Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, di mana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat membantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan di capai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

Keempat, struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi merupakan yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Didalam struktur

birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

A. Perumahan dan Permukiman Kumuh

Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman, yaitu 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. Sedangkan perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

Pemukiman sering disebut perumahan dan atau sebaliknya. Pemukiman berasal dari kata housing dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan dan kata human settlement yang artinya permukiman. Perumahan memberikan kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta prasarana dan sarana lingkungannya. Perumahan menitikberatkan pada fisik atau benda mati, yaitu houses dan land settlement. Sedangkan permukiman memberikan kesan tentang pemukim atau kumpulan pemukim beserta sikap

dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga pemukiman menitikberatkan pada sesuatu yang bukan bersifat fisik atau benda mati yaitu manusia (human). Dengan demikian perumahan dan pemukiman merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya, pada hakekatnya saling melengkapi.

Permukiman Menurut Hadi Sabari Yunus (1987) dalam Wesnawa (2015:2) dapat diartikan sebagai bentukan baik buatan manusia ataupun alami dengan segala kelengkapannya yang digunakan manusia sebagai individu maupun kelompok untuk bertempat tinggal baik sementara maupun menetap dalam rangka menyelenggarakan kehidupannya. Sedangkan Perumahan dikenal dengan istilah housing. Housing berasal dari bahasa Inggris yang memiliki arti kelompok rumah. Perumahan adalah kumpulan rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal. Sebagai lingkungan tempat tinggal, perumahan dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. (menurut Sadana 2014:19).

Menurut Budiharjo (1998:148) perumahan adalah suatu bangunan dimana manusia tinggal dan melangsungkan kehidupannya, disamping itu rumah juga merupakan tempat dimana berlangsungnya proses sosialisasi pada seorang individu diperkenalkan norma dan adat kebiasaan yang berlaku dalam suatu masyarakat. Sebagai wadah kehidupan manusia bukan menyangkut aspek teknis dan fisik saja tetapi juga aspek sosial, ekonomi dan budaya dari penghuninya.

Menurut Sadana (2014:20) Perbedaan nyata antara permukiman dan perumahan terletak pada fungsinya. Pada kawasan permukiman, lingkungan tersebut memiliki fungsi ganda yaitu sebagai tempat tinggal dan sekaligus tempat mencari nafkah bagi sebagian penghuninya. Pada perumahan, lingkungan tersebut hanya berupa sekumpulan rumah yang berfungsi sebagai tempat tinggal bagi para penghuninya. Fungsi perumahan hanya sebagai tempat tinggal, dan tidak merangkap sebagai tempat mencari nafkah.

Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Diana Puspitasari dari Dinas Tata Ruang dan Permukiman (Distarkim) Kota Depok mengatakan, definisi permukiman kumuh berdasarkan karakteristiknya adalah suatu lingkungan permukiman yang telah mengalami penurunan kualitas. Dengan kata lain memburuk baik secara fisik, sosial ekonomi maupun sosial budaya. Dan tidak memungkinkan dicapainya kehidupan yang layak bahkan cenderung membahayakan bagi penghuninya.

Menurut Diana, ciri permukiman kumuh merupakan permukiman dengan tingkat hunian dan kepadatan bangunan yang sangat tinggi, bangunan tidak teratur, kualitas rumah yang sangat rendah. Selain itu tidak memadainya prasarana dan sarana dasar seperti air minum, jalan, air limbah dan sampah.

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

Kawasan permukiman dapat dilihat dari klasifikasi permukiman dan tipe permukiman. Klasifikasi fungsi permukiman menurut Lewis Mumford (*The Culture Of Cities*, 1938) dalam Wesnawa, 2015:27) mengemukakan 6 jenis Kota berdasarkan tahap perkembangan permukiman penduduk kota. Jenis tersebut diantaranya:

1. Eopolis adalah tahap perkembangan desa yang sudah teratur dan masyarakatnya merupakan peralihan dari pola kehidupan desa ke arah kehidupan kota.
2. Tahap polis adalah suatu daerah kota yang sebagian penduduknya masih mencirikan sifat-sifat agraris.
3. Tahap metropolis adalah suatu wilayah kota yang ditandai oleh penduduknya sebagian kehidupan ekonomi masyarakat ke sektor industri.
4. Tahap megapolis adalah suatu wilayah perkotaan yang terdiri dari beberapa kota metropolis yang menjadi satu sehingga membentuk jalur perkotaan.
5. Tahap tryanopolis adalah suatu kota yang ditandai dengan adanya kekacauan pelayanan umum, kemacetan lalu-lintas, tingkat kriminalitas tinggi
6. Tahap necropolis (Kota mati) adalah kota yang mulai ditinggalkan penduduknya.

Kemudian tipe permukiman menurut Wesnasa (2015:32) mengemukakan tipe permukiman dapat dibedakan menjadi dua tipe permukiman.

1. Tipe Permukiman berdasarkan waktu hunian
Ditinjau dari waktu hunian permukiman dapat dibedakan menjadi permukiman sementara dan permukiman bersifat permanen. Tipe sementara dapat dihuni hanya beberapa hari (rumah tenda penduduk pengembara), dihuni hanya untuk beberapa bulan (kasus perumahan peladang berpindah secara musiman), dan hunian hanya untuk beberapa tahun (kasus perumahan peladang berpisah yang tergantung kesuburan tanah). Tipe permanen, umumnya dibangun dan dihuni untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Berdasarkan tipe ini, sifat permukiman lebih banyak bersifat permanen. Bangunan fisik rumah dibangun sedemikian rupa agar penghuninya dapat menyelenggarakan kehidupannya dengan nyaman.

2. Tipe permukiman menurut karakteristik fisik dan nonfisik.
Pada hakekatnya permukiman memiliki struktur yang dinamis, setiap saat dapat berubah dan pada setiap perubahan ciri khas lingkungan memiliki perbedaan tanggapan. Hal ini terjadi dalam kasus permukiman yang besar, karena perubahan disertai oleh pertumbuhan. Sebagai suatu permukiman yang menjadi semakin besar, secara mendasar dapat berubah sifat, ukuran, bentuk, rencana, gaya bangunan, fungsi dan kepentingannya. Jadi jika tempat terisolasi sepanjang tahun kondisinya relatif tetap sebagai organisme statis suatu kota besar maupun kecil akan menghindari kemandegan, kota akan berkembang baik ke arah vertikal maupun horizontal, fungsi baru berkembang dan fungsi lama menghilang, pengalaman sosial dan transformasi ekonomi mengalami perkembangan pula. Pada akhirnya terpenting untuk dipertimbangkan bahwa semua permukiman memiliki jatidiri masing-masing secara khas. Baik tanpa fisik, peranan dan fungsi, sejarah, arsitektur dan perencanaan jalan pada setiap permukiman memiliki keunikan sendiri.

Sementara itu, terdapat berbagai macam jenis dan tipe tempat tinggal manusia. Bertambahnya penduduk dan semakin langkanya lahan yang tersedia untuk membangun rumah mendorong manusia semakin kreatif dalam menciptakan jenis-jenis hunian. Berbicara tentang hunian atau tempat hunian atau tempat tinggal, pada dasarnya hunian tempat tinggal manusia adalah rumah. Menurut Sadana, (2014:35-46) jenis dan tipe-tipe rumah sebagai berikut:

1. Rumah Sederhana
Rumah sederhana adalah tempat tinggal layak huni yang harganya terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah dan sedang. Dalam SNI 03-6981-2004 rumah sederhana tidak bersusun direncanakan sebagai tempat kediaman yang layak dihuni bagi

masyarakat berpenghasilan rendah atau sedang. Oleh karena itu harganya harus terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah dan sedang.

2. Rumah Sangat Sederhana

Rumah sangat sederhana adalah rumah tinggal tidak bersusun dengan luas lantai 21 m sampai dengan 36 m. Suatu rumah sangat sederhana sekurang-kurangnya harus memiliki kamar mandi dan WC dan ruang serbaguna. Biaya pembangunan per meter. Rumah sangat sederhana harus ditekan serendah mungkin hingga sekitar setengah dan biaya pembangunan rumah sederhana. Rumah sangat sederhana umumnya berupa rumah deret guna memaksimalkan penggunaan lahan perumahan yang terbatas. Rumah sangat sederhana memiliki denah berbentuk empat persegi panjang. Atapnya berbentuk pelana, dengan kemiringan yang disesuaikan dengan bahan penutup atap sangat sederhana, beton untuk sistem strukturnya, bata merah atau Concrete Block untuk dinding, kayu untuk pintu dan jendela, asbes gelombang untuk penutup atap. Dengan luas 21 - 36 m², besaran ruang pada rumah sangat sederhana menjadi serba terbatas.

3. Rumah Maisonet

Maisonet berasal dari kata mai-son-ette. Maisonet adalah suatu rumah kecil semacam apartemen yang terdiri dari dua lantai atau lebih, dengan pintu masuk sendiri langsung dari luar. Maisonet adalah rumah sederhana berlantai dua, dan berupa rumah deret (SNI 03-6981-2004).

Maisonette merupakan fungsi hunian dengan ketinggian dua lantai. Karena bertingkat dua, maka rumah Maisonet menjadi tipe standar dari tempat tinggal bertingkat rendah dengan kapasitas hunian yang tinggi. Guna memaksimalkan manfaat lahan,

tata ruang Maisonette dibuat sederhana untuk mengakomodasi kebutuhan secara minimal. Berbeda dengan apartemen atau rumah susun yang memiliki pintu utama (*Entrance*) untuk keluar masuk gedung. Setiap unit hunian pada bangunan Maisonette memiliki pintu masuk sendiri yang langsung berhubungan dengan ruang luar. Baik unit tersebut menempati semua tingkat maupun masing-masing lantai ditempati oleh unit yang berbeda, setiap unit memiliki Entrance sendiri. Maisonette umumnya berupa bangunan deret atau bangunan rapat. Maisonette umumnya terletak di pusat kota, dan berada di daerah dengan kategori Low Rise adalah daerah yang hanya boleh dibangun sebanyak maksimal 4 tingkat. Dalam kasus tertentu Maisonette dapat dibangun di kawasan konservasi, dengan harapan tidak merubah wajah kota. Panjang suatu deretan rumah Maisonet maksimum 60 meter. Apabila berbentuk rumah gandeng dua, maka panjang persil maksimum adalah 120 meter (SNI 03-6981-2004).

4. Rumah Susun

Rumah susun atau disingkat rusun, pada dasarnya adalah apartemen versi sederhana. Rumah susun adalah kelompok rumah yang dibangun sebagai bangunan gedung bertingkat. Rumah susun dibangun dalam suatu lingkungan yang secara fungsional di susun dalam arah horizontal maupun vertikal. Tiap-tiap satuan rumah susun dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah. Rumah susun juga dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama (SNI 03-7013-2004).

Satu buah bangunan rumah susun yang terdiri dari empat lantai dapat berisi puluhan unit hunian. Unit hunian pada rumah susun identik dengan rumah tinggal yang dibangun di atas tanah. Bagi kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah, pemerintah

membangun rumah susun sederhana. Rumah susun sederhana dibangun dengan tujuan memwadhahi aktivitas meng huni yang paling pokok. Luas unit hunian pada rumah susun sederhana adalah minimal 18 m dan maksimal 36 m² (SNI 03-7013-2004).

Banyaknya jumlah unit hunian dalam sebuah bangunan rumah susun menjadikan setiap bangunan rumah susun sebagai suatu lingkungan perumahan. Berbeda dengan rumah yang dibangun diatas tanah, pada rumah susun ratusan unit hunian dibangun di atas lahan yang sempit. Akibatnya, banyak kebiasaan baru dalam bertempat tinggal yang memerlukan penyesuaian diri. Perencanaan rumah susun harus memperhatikan faktor-faktor kenyamanan, keamanan, dan disesuaikan dengan perencanaan menyeluruh dari perencanaan lingkungan rumah susun. Untuk mendukung kondisi hidup bermasyarakat di rumah susun, penyediaan fasilitas-fasilitas lingkungan rumah susun harus memenuhi persyaratan sebagai berikut (SNI 03-7013-2004; SNI 03-2485-1992):

- a. Memberi rasa aman, ketenangan hidup, kenyamanan dan sesuai dengan budaya setempat.
- b. Menumbuhkan rasa memiliki dan merubah kebiasaan yang tidak sesuai dengan gaya hidup di rumah susun.
- c. Mengurangi kecenderungan untuk memanfaatkan atau menggunakan fasilitas lingkungan bagi kepentingan pribadi dan kelompok tertentu.
- d. Menunjang fungsi-fungsi aktivitas meng huni yang paling pokok baik dan segi besaran maupun jenisnya sesuai dengan keadaan lingkungan yang ada.
- e. Menampung fungsi-fungsi yang berkaitan dengan penyelenggaraan dan pengembangan aspek-aspek ekonomi dan sosial budaya.

Pada dasarnya, unit-unit hunian rumah susun adalah rumah tinggal serupa dengan rumah yang dibangun di atas tanah. Susunan ruang setiap unit hunian pada rumah susun hampir sama dengan susunan ruang pada rumah sederhana di atastanah. Perbedaan yang tegas adalah setiap hunian tidak menghadap ke halaman dan jalan. Ada rumah susun, setiap unit hunian menghadap sebuah koridor atau selasar yang digunakan bersama. Terdapat dua macam tipe selasar atau koridor pada rumah susun, yaitu: selasar luar dan selasar dalam.

Kemudian dari aspek perencanaan perumahan, Sasta dan Marlina (2007; 30-36) dalam membuat sebuah perencanaan perumahan yang betul-betul dapat menjawab tuntutan pembangunan perumahan dan permukiman maka perlu dipertimbangkan aspek-aspek perencanaan. Aspek-aspek yang mendasari perencanaan perumahan tersebut antara lain adalah:

1. Lingkungan

Hal yang harus dipertimbangkan dalam perencanaan perumahan adalah manajemen lingkungan yang baik dan terarah, karena lingkungan suatu perumahan merupakan suatu faktor yang sangat menentukan dan keberadaannya tidak boleh diabaikan. Hal tersebut dapat terjadi karena baik buruknya kondisi lingkungan akan berdampak terhadap penghuni perumahan.

2. Daya beli (*Affordability*)

Perencanaan bangunan diharapkan dapat mendukung tercapainya tujuan pembangunan yang telah dicanangkan sesuai dengan programnya. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi daya beli masyarakat antara lain :

- a. Pendapatan per kapita sebagian besar masyarakat yang masih relatif rendah (dibawah standar).
- b. Tingkat pendidikan sebagian besar masyarakat, terutama di daerah pedesaan, masih relatif rendah.

- c. Pembangunan yang belum merata pada berbagai daerah sehingga memicu timbulnya kesenjangan sosial dan ekonomi, dimana hal ini berdampak terhadap persaingan antara golongan berpenghasilan tinggi dengan masyarakat yang berpenghasilan rendah, seolaholah fasilitas dan kemajuan pembangunan (termasuk perumahan) hanya dapat dinikmati oleh kaum yang berpenghasilan tinggi.
 - d. Situasi Politik dan keamanan yang cenderung tidak stabil sehingga mempengaruhi minat dan daya beli masyarakat untuk berinvestasi dan mengembangkan modal.
 - e. Inflasi yang tinggi yang menyebabkan naiknya harga bahan bangunan, yang berdampak dengan melambungnya harga rumah, baik untuk kategori rumah sederhana, menengah, maupun, mewah.
3. Kelembagaan
- Keberhasilan pembangunan perumahan dalam suatu wilayah, baik dipertanian maupun dipedesaan, tidak terlepas dari peran pemerintah sebagai pihak yang berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan suatu suasana yang kondusif bagi terciptanya keberhasilan itu. Masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan memegang peran penting setiap program pembangunan yang dijalankan.

B. Karakteristik Permukiman Kumuh

Menurut Khomarudin (1997) permukiman kumuh dapat didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang berpenghuni padat (melebihi 500 orang per Ha) dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang rendah, jumlah rumahnya sangat padat dan ukurannya dibawah standartd, sarana prasarana tidak ada atau tidak memenuhi syarat teknis dan kesehatan

serta hunian dibangun diatas tanah milik negara atau orang lain dan diluar perundang-undangan yang berlaku.

Adapun timbulnya kawasan kumuh menurut Hari Srinivas (2003) dapat dikelompokan sebagai berikut:

1. Faktor internal: Faktor budaya, agama, tempat bekerja, tempat lahir, lama tinggal, investasi rumah, jenis bangunan rumah.
2. Faktor eksternal: Kepemilikan tanah, kebijakan pemerintah

Penyebab utama tumbuhnya lingkungan kumuh menurut Khomarudin (1997) antara lain adalah:

1. Urbanisasi dan migrasi yang tinggi terutama bagi kelompok masyarakat, berpenghasilan rendah,
2. Sulit mencari pekerjaan,
3. Sulitnya mencicil atau menyewa rumah,
4. Kurang tegasnya pelaksanaan perundang-undangan,
5. Perbaikan lingkungan yang hanya dinikmati oleh para pemilik rumah serta
6. Disiplin warga yang rendah.
7. Kota sebagai pusat perdagangan yang menarik bagi para pengusaha,
8. Semakin sempitnya lahan permukiman dan tingginya harga tanah.

Selanjutnya, permukiman kumuh (*slum settlement*) sering dicampuradukan dengan permukiman liar (*squatter settlement*). Pada dasarnya a squatter adalah orang yang menghuni suatu lahan yang bukan miliknya atau bukan haknya, atau tanpa ijin dari pemiliknya. Pengertian permukiman liar ini mengacu pada legalitas, baik itu legalitas kepemilikan lahan/tanah, penghunian atau pemukiman, serta pengadaan sarana dan prasarananya.

Permukiman liar ini mempunyai sejumlah nama lain diantaranya adalah permukiman informal (*informal settlement*) permukiman tidak resmi (*unauthorized settlement*),

permukiman spontan (*spontaneous settlement*) dan permukiman yang tidak terencana atau tidak terkontrol (*unplanned and uncontrolled settlement*)

Sedangkan pengertian permukiman kumuh mengacu pada aspek lingkungan hunian atau komunitas. Permukiman kumuh dapat diartikan sebagai suatu lingkungan permukiman yang telah mengalami penurunan kualitas atau memburuk (*deteriorated*) baik secara fisik, sosial ekonomi maupun sosial budaya, yang tidak memungkinkan dicapainya kehidupan yang layak bagi penghuninya, bahkan dapat pula dikatakan bahwa dapat pula dikatakan bahwa para penghuninya benar-benar dalam lingkungan yang sangat membahayakan kehidupannya.

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

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.

Menurut kamus ilmu-ilmu sosial *Slum's* diartikan sebagai suatu daerah yang kotor yang bangunan-

bangunannya sangat tidak memenuhi syarat. Jadi daerah slum's dapat diartikan sebagai daerah yang ditempati oleh penduduk dengan status ekonomi rendah dan bangunan-bangunan perumahannya tidak memenuhi syarat untuk disebut sebagai perumahan yang sehat.

Kumuh atau slum adalah permukiman atau perumahan orang-orang miskin kota yang berpenduduk padat, terdapat di pinggir-pinggir jalan atau lorong-lorong yang kotor dan merupakan bagian dari kota secara keseluruhan atau juga biasa disebut dengan wilayah pencomberan oleh Suparlan. Tetapi pada perincian ini permukiman kumuh dianggap sebagai tempat anggota masyarakat kota yang mayoritas berpenghasilan rendah dengan membentuk permukiman tempat tinggal dalam kondisi minim. (Raharjo, 2005:147)

Slum's merupakan lingkungan hunian yang legal tetapi kondisinya tidak layak huni atau tidak memenuhi persyaratan sebagai tempat permukiman (Utomo Is Hadri, 2000). Slum's yaitu permukiman di atas lahan yang sah yang sudah sangat merosot (kumuh) baik perumahan maupun permukimannya (Herlianto, 1985). Dalam kamus sosiologi Slum's yaitu diartikan sebagai daerah penduduk yang berstatus ekonomi rendah dengan gedung-gedung yang tidak memenuhi syarat kesehatan. (Sukanto Soerjono, 1985).

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

Diana Puspitasari dari Dinas Tata Ruang dan Permukiman (Distarkim) Kota Depok mengatakan, definisi permukiman kumuh berdasarkan karakteristiknya adalah suatu lingkungan permukiman yang telah mengalami penurunan kualitas. Dengan kata lain memburuk baik secara fisik, sosial ekonomi maupun sosial budaya. Dan tidak memungkinkan dicapainya kehidupan yang layak bahkan cenderung membahayakan bagi penghuninya.

Menurut Diana, ciri permukiman kumuh merupakan permukiman dengan tingkat hunian dan kepadatan bangunan yang sangat tinggi, bangunan tidak teratur, kualitas rumah yang sangat rendah. Selain itu tidak memadainya prasarana dan sarana dasar seperti air minum, jalan, air limbah dan sampah.

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

Ciri-ciri pemukiman kumuh, seperti yang diungkapkan oleh Parsudi Suparlan adalah:

1. Fasilitas umum yang kondisinya kurang atau tidak memadai.
2. Kondisi hunian rumah dan pemukiman serta penggunaan ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin.
3. Adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di pemukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemrawutan tata ruang dan ketidakberdayaan ekonomi penghuninya.

4. Pemukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komunitas yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu terwujud sebagai:
 - a. Sebuah komunitas tunggal, berada di tanah milik negara, dan karena itu dapat digolongkan sebagai hunian liar.
 - b. Satuan komunitas tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW.
 - c. Sebuah satuan komunitas tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai sebuah Kelurahan, dan bukan hunian liar
5. Penghuni pemukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen, warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkat kepadatan yang beranekaragam, begitu juga asal muasalnya. Dalam masyarakat pemukiman kumuh juga dikenal adanya pelapisansosial berdasarkan atas kemampuan ekonomi mereka yang berbeda-beda tersebut.
6. Sebagian besar penghuni pemukiman kumuh adalah mereka yang bekerja di sektor informal atau mempunyai mata pencaharian tambahan di sektor informil.

Berdasarkan salah satu ciri di atas, disebutkan bahwa permukiman kumuh memiliki ciri "kondisi hunian rumah dan pemukiman serta penggunaan ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin". Penggunaan ruang tersebut berada pada suatu ruang yang tidak sesuai dengan fungsi aslinya sehingga berubah menjadi fungsi permukiman, seperti muncul pada daerah sempadan untuk kebutuhan Ruang Terbuka Hijau. Keadaan demikian menunjukkan bahwa penghuninya yang kurang mampu untuk membeli atau menyewa rumah di daerah perkotaan dengan harga lahan/bangunan yang

tinggi, sedangkan lahan kosong di daerah perkotaan sudah tidak ada. Permukiman tersebut muncul dengan sarana dan prasarana yang kurang memadai, kondisi rumah yang kurang baik dengan kepadatan yang tinggi serta mengancam kondisi kesehatan penghuni. Dengan begitu, permukiman yang berada pada kawasan SUTET, sempadan sungai, sempadan rel kereta api, dan sempadan situ/danau merupakan kawasan permukiman kumuh.

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

1. Sebagian besar penduduknya berpenghasilan dan berpendidikan rendah, serta memiliki sistem sosial yang rentan.
2. Sebagiaian besar penduduknya berusaha atau bekerja di sektor informal Lingkungan permukiman, rumah, fasilitas dan prasarananya di bawah standar minimal sebagai tempat bermukim, misalnya memiliki:
 - a. Kepadatan penduduk yang tinggi > 200 jiwa/km²
 - b. Kepadatan bangunan > 110 bangunan/Ha.
 - c. Kondisi prasarana buruk (jalan, air bersih, sanitasi, drainase, dan persampahan).
 - d. Kondisi fasilitas lingkungan terbatas dan buruk, terbangun <20% dari luas persampahan.
 - e. Kondisi bangunan rumah tidak permanen dan tidak memenuhi syarat minimal untuk tempat tinggal.
 - f. Permukiman rawan terhadap banjir, kebakaran, penyakit dan keamanan.
 - g. Kawasan permukiman dapat atau berpotensi menimbulkan ancaman (fisik dan non fisik) bagi manusia dan lingkungannya.

Menurut UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman: pasal 1 ayat 13 disebutkan bahwa 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. Dan dalam ayat 14 dikatakan bahwa Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

Dengan melihat beberapa teori tersebut di atas maka pengertian permukiman kumuh dalam penelitian ini adalah suatu daerah slum area yang tidak layak huni, tidak memenuhi syarat kesehatan, dengan kondisi lingkungan permukiman tanpa sanitasi, dimana utilitas permukiman tanpa pengelolaan yang baik, bangunan yang relatif kecil, berdempet-dempetan, fasilitas permukiman sangat kurang, kualitas bangunan rendah dan bersifat kotemporer atau darurat.

Untuk itu kajian penanganan permasalahan kumuh tersebut harus menjadi perhatian dan tanggung jawab bersama dalam rangka membangun kualitas hunian layak dan peningkatan kesejahteraan ekonomi. Salah satu upaya yaitu melakukan studi indentifikasi untuk mendapatkan informasi tingkat kekumuhan dalam rangka merumuskan strategi kebijakan, seperti kajian dalam penelitian ini dengan studi pada kawasan kumuh daerah pusat kota dan pada kawasan kumuh daerah pesisir dimana telah tergolong sebagai lingkungan permukiman kumuh.

Selanjutnya, ada beberapa faktor yang menyebabkan tumbuhnya Permukiman Kumuh di Pusat Kota dan Kawasan Pesisir Pantai. Pada dasarnya suatu permukiman kumuh terdiri dari beberapa aspek penting, yaitu tanah/ lahan, rumah/perumahan, komunitas, prasarana dan sarana dasar, yang terajut dalam suatu sistem sosial, sistem ekonomi dan budaya baik dalam suatu ekosistem lingkungan permukiman kumuh itu sendiri atau ekosistem

kota. oleh karena itu permukiman kumuh harus senantiasa dipandang secara utuh dan integral dalam dimensi yang lebih luas. Beberapa dimensi permukiman kumuh yang menjadi penyebab tumbuhnya permukiman adalah sebagai berikut:

1. Faktor Urbanisasi dan Migrasi Penduduk

Substansi tentang urbanisasi yaitu proses modernisasi wilayah desa menjadi kota sebagai dampak dari tingkat keurbanan (kekotaan) dalam suatu wilayah (*region*) atau negara. Konsekuensinya adalah terjadi perpindahan penduduk (dengan aktifitas ekonominya) secara individu atau kelompok yang berasal dari desa menuju kota atau daerah hinterland lainnya. Hal ini perlu dibedakan dengan pengertian tingkat pertumbuhan kota (*urban growth*) yang diartikan sebagai laju (*rate*) kenaikan penduduk kota, baik skala mandiri maupun kebersamaan secara nasional.

Ukuran tingkat keurbanan, biasanya dalam konteks kependudukan yaitu dengan memproporsikan antara jumlah penduduk perkotaan terhadap jumlah penduduk nasional. Tetapi masalah urbanisasi tidak harus diinterpretasikan dalam konteks kependudukan semata, kenyataannya harus mencakup dimensi perkembangan dan kondisi sosial, ekonomi masyarakat, bahkan lebih jauh mencakup pula aspek budaya dan politik. Pada intinya dalam aspek kegiatan ekonomi, pengertian urbanisasi merupakan substansi pergeseran atau transformasi perubahan corak sosio-ekonomi masyarakat perkotaan yang berbasis industri dan jasa-jasa (Tommy Firman, 1996).

Rumusan beberapa faktor secara umum yang dapat mempengaruhi terjadinya proses keurbanan, antara lain:

- a. Ketimpangan tingkat pertumbuhan ekonomi antara desa dengan perkotaan

- b. Peluang dan kesempatan kerja yang lebih terbuka di daerah perkotaan dibandingkan dengan daerah perdesaan,
- c. Terjadinya pola perubahan minat tentang lapangan pekerjaan dari pertanian ke industri, utamanya bagi penduduk usia kerja di perdesaan,
- d. Lebih majunya teknologi dan infrastruktur prasarana transportasi, sehingga memudahkan terjadinya mobilitas penduduk baik yang permanen atau yang ulang alik,
- e. Keberadaan fasilitas perkotaan yang lebih menjanjikan, utamanya aspek pendidikan, kesehatan, pariwisata dan aspek sosial lainnya.

Proses urbanisasi perkotaan adalah suatu gejala umum yang dialami oleh negara-negara sedang berkembang. Proses pembangunan yang berlangsung relatif pesat. Karena daya tarik kota sangat kuat, baik yang bersifat ekonomis maupun non ekonomis. Keadaan daerah perdesaan yang serba kekurangan merupakan pendorong yang kuat dalam meningkatnya arus urbanisasi ke kota-kota besar.

Bagi kota yang mulai padat penduduknya, penambahan penduduk tiap tahunnya jauh melampaui penyediaan kesempatan kerja di dalam wilayahnya sehingga dirasakan menambah berat permasalahan kota. Tekanan ekonomi dan kepadatan tinggal bagi kaum urban memaksa mereka menempati daerah-daerah pinggiran (*slum area*) hingga membentuk lingkungan permukiman kumuh.

Migrasi sebenarnya telah berkembang dan berbagai ahli telah banyak membahas tentang teori migrasi tersebut dan sekaligus melakukan penelitian tentang migrasi. Lee dalam Yoeliani, P. (1966) mendekati migrasi dengan formula yang lebih

terarah. faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan untuk bermigrasi dapat dibedakan atas kelompok sebagai berikut:

- a) Faktor-faktor yang berhubungan dengan tempat asal migran.
- b) Faktor-faktor yang berhubungan dengan tempat tujuan migran (destination)
- c) Faktor-faktor penghalang atau pengganggu (intervening factors)
- d) Faktor-faktor yang berhubungan dengan individu migran.

Faktor-faktor yang ada di tempat asal migran maupun di tempat tujuan migran dapat terbentuk faktor positif maupun faktor negatif. Faktor-faktor di tempat asal migran misalnya dapat berbentuk faktor yang mendorong untuk keluar atau menahan untuk tetap dan tidak berpindah. Di daerah tempat tujuan migran faktor tersebut dapat berbentuk penarik sehingga orang mau datang kesana atau menolak yang menyebabkan orang tidak tertarik untuk datang. Tanah yang tidak subur, penghasilan yang rendah di daerah tempat asal migran merupakan pendorong untuk pindah. Namun, rasa kekeluargaan yang erat, lingkungan sosial yang kompak merupakan faktor yang menahan agar tidak pindah. Upah yang tinggi, kesempatan kerja yang menarik di daerah tempat tujuan migran merupakan faktor penarik untuk datang kesana namun ketidakpastian, resiko yang mungkin dihadapi, pemilikan lahan yang tidak pasti dan sebagainya merupakan faktor penghambat untuk pindah ke tempat tujuan migran tersebut.

Keberadaan penduduk migran di permukiman kumuh yang menempati lahan milik pemerintah atau milik publik, dapat dikategorikan sebagai hunian ilegal

atau lazim disebut hunian liar (squatter). Hal ini jelas telah menimbulkan konflik antara penghuni dengan instansi yang bertanggung jawab atas lahan yang ditematinya, Meskipun mereka tinggal pada permukiman liar, namun mereka juga membentuk lembaga Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW), bahkan sebagian dapat menikmati penerangan listrik, ada pula yang punya telepon rumah, dan tetap membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Mereka juga telah berpartisipasi aktif dalam kegiatan sosial kemasyarakatan. Kondisi yang demikian, jelas akan mempersulit bagi Pemkot Makassar maupun pemilik lahan untuk membebaskan permukiman demikian.

Penduduk pendatang yang kurang selektif, meskipun telah memberi kontribusi negatif terhadap kondisi lingkungan kota karena telah menciptakan permukiman kumuh dengan segala implikasinya, namun sebenarnya mereka juga memberi kontribusi positif bagi pembangunan Kota. Kota Makassar telah memperoleh alokasi sumberdaya manusia dari daerah perdesaan. Sumberdaya manusia asal perdesaan kendati kualitasnya rendah, namun mereka telah menjadi bagian dari ekosistem perkotaan yang secara langsung menyumbangkan jasa tenaga kerja murah, dan menyediakan produksi skala rumah tangga, terutama sangat diperlukan bagi usaha formal maupun masyarakat golongan menengah ke atas, baik sebagai tenaga kerja maupun sebagai bagian dari segmen pasar, bahkan sebagai distributor komoditi pabrikan. Keberadaan permukiman kumuh yang dapat menyediakan perumahan murah, juga sangat membantu penduduk kota yang menginginkannya, misalnya buruh pabrik atau pegawai daerah golongan rendah yang memerlukan kamar sewaan ataupun kontrakan yang relatif murah.

2. Faktor Lahan di Perkotaan

Pertumbuhan dan perkembangan kota yang sangat pesat telah menyebabkan berbagai persoalan serius diantaranya adalah permasalahan perumahan. Permasalahan perumahan sering disebabkan oleh ketidak-seimbangan antara penyediaan unit hunian bagi kaum mampu dan kaum tidak mampu di perkotaan. Di samping itu sebagian kaum tidak mampu tidak menguasai sumber daya kunci untuk menopang kehidupannya, sehingga kaum tidak mampu ini hanya mampu tinggal di unit-unit hunian sub standar di permukiman yang tidak layak.

Permasalahan perumahan di atas semakin memberatkan kaum tidak mampu ketika kebijakan investasi pemanfaatan lahan mengikuti arus mekanisme pasar tanpa mempertimbangkan secara serius pentingnya keberadaan hunian yang layak bagi kaum miskin diperkotaan. Investasi pemanfaatan lahan yang salah, semata-mata berpihak pada kaum mampu pada akhirnya mendorong lingkungan permukiman kaum tidak mampu yang tidak layak ini terus mengalami penurunan kualitas dan rentan masalah sosial lainnya.

3. Faktor Prasarana dan Sarana Dasar

Secara umum karakteristik permukiman kumuh diwarnai juga oleh tidak memadainya kondisi sarana dan prasarana dasar seperti halnya suplai air bersih, jalan, drainase, jaringan sanitasi, listrik, sekolah, pusat pelayanan kesehatan, ruang terbuka, pasar dan sebagainya. Bahkan hampir sebagian besar rumah tangga di lingkungan permukiman kumuh ini mempunyai akses yang sangat terbatas terhadap pelayanan sarana dan prasarana dasar tersebut.

Rendahnya kemampuan pelayanan sarana dan prasarana dasar ini pada umumnya disebabkan kemampuan pemerintah yang sangat terbatas dalam

pengadaan serta pengelolaan sarana dan prasarana lingkungan permukiman, kemampuan dan kapasitas serta kesadaran masyarakat juga terbatas pula. Bahkan juga disebabkan pula oleh terbatasnya peran berbagai lembaga maupun individu atau pihak di luar pemerintah, baik secara profesional atau sukarela dalam peningkatan permasalahan sarana dan prasarana dasar.

4. Faktor Sosial Ekonomi

Pada umumnya sebagian besar penghuni lingkungan permukiman kumuh mempunyai tingkat pendapatan yang rendah karena terbatasnya akses terhadap lapangan kerja yang ada. Tingkat pendapatan yang rendah ini menyebabkan tingkat daya beli yang rendah pula atau terbatasnya kemampuan untuk mengakses pelayanan sarana dan prasarana dasar.

Di sisi lain, pada kenyataannya penghuni lingkungan permukiman kumuh yang sebagian besar berpenghasilan rendah itu memiliki potensi berupa tenaga kerja kota yang memberikan kontribusi sangat signifikan terhadap kegiatan perekonomian suatu kota. Aktivitas ekonomi di sektor informal terbukti telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap berlangsungnya kehidupan produksi melalui sektor informal.

Dengan demikian tingkat pendapatan penghuni lingkungan permukiman kumuh yang rendah ini merupakan permasalahan yang serius keberlangsungan produktivitas suatu kota. Permasalahan sosial ekonomi merupakan salah satu pendorong meningkatnya arus urbanisasi dari desa ke kota, dari daerah pinggiran ke pusat kegiatan ekonomi sehingga menumbuhkan lingkungan permukiman kumuh baru.

Ketidakmampuan ekonomi bagi masyarakat berpenghasilan rendah juga menjadi faktor penyebab munculnya permukiman kumuh di daerah perkotaan

maupun di daerah pesisir. Keterbatasan penghasilan akibat dari semakin sulitnya mencari pekerjaan di daerah perkotaan membuat masyarakat yang berada di garis kemiskinan semakin kesulitan untuk menyediakan perumahan yang layak huni bagi mereka sendiri.

Ketika kebutuhan-kebutuhan itu tidak terpenuhi, masyarakat berusaha dengan orientasi memenuhi kebutuhan hidup. Ketika mereka berhadapan dengan keterbatasan pekerjaan formal yang jelas strukturnya, mereka menciptakan pekerjaan-pekerjaan informal yang memberi peluang untuk melangsungkan kehidupan. Tercukupinya kebutuhan hidup adalah konsep sederhana tentang kebahagiaan yang dimiliki oleh kaum miskin. Namun, dalam usaha mereka tersebut, mereka berhadapan dengan roda pembangunan ciptaan penguasa yang tidak berpihak pada mereka.

5. Faktor Sosial Budaya

Permukiman kumuh juga sering ditandai oleh tingkat pendidikan dan keterampilan yang sangat rendah. Pada umumnya tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah ini sangat erat dengan rendahnya tingkat pendapatan penduduk sehingga membatasi akses terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Disamping itu, struktur sosial penghuni lingkungan permukiman sangat majemuk dengan beragam norma-norma sosialnya masing-masing. Keragaman ini kadang-kadang menimbulkan kesalahpahaman, saling tidak percaya antar penghuni, yang menyebabkan rendahnya tingkat kohesivitas komunitas. Masing-masing mengikuti struktur hubungan antar sesama dan budaya yang beragam, yang mempengaruhi bagaimana sebuah individu, keluarga dan tetangga dalam berinteraksi di lingkungannya. Sehingga

kadang-kadang menyulitkan upaya membentuk suatu lembaga yang berbasis pada komunitas atau upaya-upaya peningkatan kesejahteraan bersama.

Konflik sosial antara warga kota dapat dilihat dari konflik untuk mencari pekerjaan dan semakin tingginya angka kejahatan dikota membuat kota semakin tidak aman bagi masyarakat kota. Argumentasi disorganisasi atau nuansa di kota yang aman hampir tidak dapat dipungkiri bahwa rasa aman hidup dikota semakin hilang. Hal ini akibat dari perilaku yang terlepas dari kontrol sosial terhadap nilai-nilai masyarakat. Kaum migran desa-kota cenderung berharap mereka akan mampu memperbaiki posisi sosial ekonomi mereka ketika melakukan migrasi kekota. Mereka dipenuhi pikiran untuk memapankan hubungan pekerjaan dan nilai finansial yang akan didapatkannya ketika berada dikota. Namun perlu diketahui bahwa persaingan dikota jauh lebih besar dibandingkan dengan di desa (Darsono Wisadirana, 2004).

6. Faktor Tata Ruang

Dalam konstelasi tata ruang kota, permukiman kumuh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konfigurasi struktur ruang kota. oleh karena itu, perencanaan tata ruang kota perlu didasarkan pada pemahaman bahwa pengembangan kota harus dilakukan sesuai dengan daya dukungnya termasuk daya dukung yang relatif rendah di lingkungan permukiman kumuh.

Investasi yang salah terhadap pemanfaatan ruang kota akan menimbulkan dampak yang merusak lingkungan serta berpotensi mendorong tumbuhkembangnya lingkungan permukiman kumuh atau kantong-kantong lingkungan permukiman kumuh baru, bahkan bisa jadi akan menghapus lingkungan

permukiman lama atau kampung-kampung kota yang mempunyai nilai warisan budaya tinggi yang kebetulan pada saat itu lingkungan telah mengalami kemerosotan atau memburuk.

7. Faktor Aksesibilitas

Secara umum, salah satu penyebab munculnya permukiman kumuh adalah terbatasnya akses penduduk miskin kepada kapital komunitas (community capital). Kapital komunitas ini meliputi kapital terbangun, individu dan sosial serta lingkungan alam.

Kapital terbangun meliputi informasi, jalan, sanitasi, drainase, jaringan listrik, ruang terbuka, perumahan, pasar, bangunan-bangunan pelayanan publik, sekolah dan sebagainya. Kapital individu, antara lain meliputi pendidikan, kesehatan kemampuan dan keterampilan. Kapital sosial, antara lain meliputi koneksitas dalam suatu komunitas-cara manusia berinteraksi dan berhubungan dengan lainnya. Dalam skala lebih luas, sekelompok manusia membentuk organisasi, baik organisasi sukarela, bisnis melalui perusahaan maupun pemerintah dan sebagainya, termasuk berbagai sistem sosial yang ada, termasuk kebijakan pembangunan kota.

8. Faktor Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu faktor penentu dalam hal pencapaian pekerjaan dan pendapatan. Meskipun begitu, pendidikan sangat ditentukan oleh pendidikan itu sendiri dan pekerjaan orang tua untuk mampu menyekolahkan anak mereka pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Hal ini berarti perbedaan latar belakang budaya dan sosial ekonomi (pendidikan dan pekerjaan) orang tua tidak hanya berpengaruh terhadap pendidikan anak, tetapi juga untuk pencapaian pekerjaan dan pendapatan mereka.

Banyak kaum migran tidak bisa bekerja dengan standar-standar yang tinggi. Sementara persaingan untuk mencari lapangan kerja sangat tinggi dan kesemuanya dituntut dengan tingkat profesionalisme dan tingkat pendidikan.

C. Program Kotaku

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28H Ayat 1 menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Ayat tersebut menunjukkan bahwa tinggal di sebuah hunian dengan lingkungan yang layak merupakan hak dasar yang harus dijamin pemenuhannya oleh Pemerintah sebagai penyelenggara negara.

Penanganan permukiman kumuh menjadi tantangan yang rumit bagi pemerintah kota/kabupaten, karena selain merupakan masalah, di sisi lain ternyata merupakan salah satu pilar penyangga perekonomian kota. Berangkat dari cita-cita bangsa dan memperhatikan berbagai tantangan yang ada, Pemerintah menetapkan penanganan perumahan dan permukiman kumuh sebagai target nasional yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Dalam RPJMN 2015-2019 disebutkan bahwa salah satu sasaran pembangunan kawasan permukiman adalah tercapainya pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 (nol) hektar melalui penanganan kawasan permukiman kumuh seluas 38.431 Ha. Untuk itu, seluruh program di Ditjen Cipta Karya (DJCK) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemen.PUPR) dalam kurun waktu 5 tahun difokuskan untuk mewujudkan permukiman yang layak huni hingga tercapai 0 Ha kumuh tanpa menggusur. Oleh karena itu, DJCK menginisiasi pembangunan platform

kolaborasi untuk mewujudkan permukiman layak huni melalui Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku).

Program Kotaku adalah program yang dilaksanakan secara nasional di 269 kota/kabupaten di 34 Propinsi yang menjadi “platform” atau basis penanganan kumuh yang mengintegrasikan berbagai sumber daya dan sumber pendanaan, termasuk dari pemerintah pusat, provinsi, kota/kabupaten, pihak donor, swasta, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya. KOTAKU bermaksud untuk membangun sistem yang terpadu untuk penanganan kumuh, dimana pemerintah daerah memimpin dan berkolaborasi dengan para pemangku kepentingan dalam perencanaan maupun implementasinya, serta mengedepankan partisipasi masyarakat. KOTAKU diharapkan menjadi “platform kolaborasi” yang mendukung penanganan kawasan permukiman kumuh seluas 38.431 Ha yang dilakukan secara bertahap di seluruh Indonesia melalui pengembangan kapasitas pemerintah daerah dan masyarakat, penguatan kelembagaan, perencanaan, perbaikan infrastruktur dan pelayanan dasar di tingkat kota maupun masyarakat, serta pendampingan teknis untuk mendukung tercapainya sasaran RPJMN 2015-2019 yaitu pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 persen.

Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dijelaskan bahwa Permukiman Kumuh adalah permukiman yang tidak laik huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat, sedangkan Perumahan Kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

Dari pengertian tersebut dapat dirumuskan karakteristik perumahan kumuh dan permukiman kumuh dari aspek fisik sebagai berikut:

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

Karakteristik fisik tersebut selanjutnya menjadi dasar perumusan kriteria dan indikator dari gejala kumuh dalam proses identifikasi lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Selain karakteristik fisik, karakteristik non fisik pun perlu diidentifikasi guna melengkapi penyebab kumuh dari aspek non fisik seperti perilaku masyarakat, kepastian bermukim, kepastian berusaha, dan sebagainya.

Tujuan program adalah meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di kawasan kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni, produktif dan berkelanjutan.

Tujuan tersebut dicapai melalui tujuan antara sebagai berikut:

1. Menurunnya luas kawasan permukiman kumuh menjadi 0 Ha;
2. Terbentuknya Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman (Pokja PKP) di tingkat kabupaten/kota dalam penanganan kumuh yang berfungsi dengan baik;

3. Tersusunnya rencana penanganan kumuh tingkat kota/kabupaten dan tingkat masyarakat yang terlembagakan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD);
4. Meningkatnya penghasilan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) melalui penyediaan infrastruktur dan kegiatan peningkatan penghidupan masyarakat untuk mendukung pencegahan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh; dan
5. Terlaksananya aturan bersama sebagai upaya perubahan perilaku hidup bersih dan sehat masyarakat dan pencegahan kumuh.

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

1. Meningkatnya akses masyarakat terhadap infrastruktur dan pelayanan perkotaan pada kawasan kumuh sesuai dengan kriteria kumuh yang ditetapkan (antara lain drainase; air bersih/minum; pengelolaan persampahan; pengelolaan air limbah; pengamanan kebakaran; Ruang Terbuka Publik);
2. Menurunnya luasan kawasan kumuh karena akses infrastruktur dan pelayanan perkotaan yang lebih baik;
3. Terbentuk dan berfungsinya kelembagaan yaitu Pokja PKP di tingkat kota/kabupaten untuk mendukung program Kotaku; dan
4. Penerima manfaat puas dengan kualitas infrastruktur dan pelayanan perkotaan di kawasan kumuh.

Strategi operasional dalam penyelenggaraan program adalah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan penanganan kumuh melalui pencegahan kumuh dan peningkatan kualitas permukiman kumuh;
2. Meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kelembagaan yang mampu berkolaborasi dan membangun jejaring penanganan kumuh mulai dari tingkat pusat s.d. tingkat masyarakat;
3. Menerapkan perencanaan partisipatif dan penganggaran yang terintegrasi dengan multi-sektor dan multi-aktor;
4. Memastikan rencana penanganan kumuh dimasukkan dalam agenda RPJM Daerah dan perencanaan formal lainnya;
5. Memfasilitasi kolaborasi dalam pemanfaatan produk data dan rencana yang sudah ada, termasuk dalam penyepakatan data dasar (baseline) permukiman yang akan dijadikan pegangan bersama dalam perencanaan dan pengendalian;
6. Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar lingkungan yang terpadu dengan sistem kota; Mengembangkan perekonomian lokal sebagai sarana peningkatan penghidupan berkelanjutan;
7. Advokasi kepastian bermukim bagi masyarakat berpenghasilan rendah kepada semua pelaku kunci; dan
8. Memfasilitasi perubahan sikap dan perilaku pemangku kepentingan dalam menjaga lingkungan permukiman agar layak huni dan berkelanjutan.

Prinsip dasar yang diterapkan dalam pelaksanaan Program Kotaku adalah:

1. Pemerintah daerah sebagai Nakhoda. Pemerintah daerah dan pemerintah desa/kelurahan memimpin kegiatan penanganan permukiman kumuh
2. Perencanaan komprehensif dan berorientasi outcome (pencapaian tujuan program). Penataan permukiman

- diselenggarakan dengan pola pikir yang komprehensif dan berorientasi pencapaian tujuan terciptanya permukiman layak huni sesuai visi kabupaten/ kota
3. Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran. Rencana penanganan kumuh merupakan produk Pemda sehingga mengacu pada visi kabupaten/ kota dalam RPJMD.
 4. Partisipatif. Pembangunan partisipatif dengan memadukan perencanaan dari atas (*top-down*) dan dari bawah (*bottom-up*)
 5. Kreatif dan Inovatif. Prinsip kreatif dalam penanganan permukiman kumuh adalah upaya untuk selalu mengembangkan ide-ide dan cara-cara baru dalam melihat masalah dan peluang yang sangat dibutuhkan dalam penanganan kumuh
 6. Tata Kelola Kepemerintahan yang Baik (*good governance*). Pemerintah daerah pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat mampu melaksanakan dan mengelola pembangunan wilayahnya secara mandiri, dengan menerapkan tata kelola yang baik (*good governance*).
 7. Investasi penanganan kumuh disamping harus mendukung perkembangan kota juga harus mampu meningkatkan kapasitas dan daya dukung lingkungan.

Sesuai dengan tujuan program, penanganan permukiman kumuh yang dimaksud dalam Program KOTAKU tidak hanya mengatasi kekumuhan yang sudah ada, namun juga untuk mencegah tumbuhnya kekumuhan baru. Cakupan kerja penanganan kumuh dalam Program KOTAKU berdasarkan kondisi kualitas permukiman yang ada dapat dibedakan menjadi tiga pola penanganan, yang mengacu kepada Undang-Undang No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yaitu:

1. Pencegahan
Tindakan pencegahan kumuh meliputi pengelolaan dan pemeliharaan kualitas perumahan dan permukiman,

serta dengan pencegahan tumbuh dan berkembangnya perumahan dan permukiman kumuh baru.

2. Peningkatan Kualitas

Peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh dapat dilaksanakan melalui pola-pola penanganan, antara lain pemugaran, peremajaan, dan permukiman kembali

3. Pengelolaan

- a. Pengelolaan dilakukan untuk mempertahankan dan menjaga kualitas perumahan dan permukiman secara berkelanjutan;
- b. Pengelolaan dilakukan oleh masyarakat secara swadaya;
- c. Pengelolaan oleh masyarakat difasilitasi oleh pemerintah daerah baik dukungan pendanaan untuk pemeliharaan maupun penguatan kapasitas masyarakat untuk melaksanakan pengelolaan; dan
- d. Pengelolaan oleh pemerintah daerah dengan berbagai sumber pendanaan.

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

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

3. Kegiatan pengembangan penghidupan berkelanjutan dilakukan di semua lokasi peningkatan kualitas maupun pencegahan kumuh.

D. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang ditampilkan dalam bagian ini bertujuan untuk membandingkan penelitian yang akan dilakukan dengan sejumlah penelitian yang pernah dilaksanakan oleh orang atau pihak lain. Hal-hal yang ditekankan dalam penelitian terdahulu ini meliputi: konsep teori yang digunakan, pendekatan dan metode penelitian, hasil penelitian dan relevansinya dengan penelitian yang akan dilakukan.

1. Nonivili Julianti Gulo (2015), melakukan penelitian mengenai efektivitas pemberdayaan masyarakat miskin melalui program RS-RTLH. Penelitian ini berjudul: Efektivitas Pemberdayaan Masyarakat Miskin melalui Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kabupaten Nias Barat. Dalam penelitian tersebut menyimpulkan bahwa efektivitas pelaksanaan program RS-RTLH di Kabupaten Nias Barat adalah efektif dengan nilai skala Likert 0,59. Indikator pemahaman program sebanyak 0,71. Ketepatan sasaran sebanyak 0,66. Ketepatan waktu 0,63 dan tercapainya tujuan sebanyak 0,38 dimana perubahan nyata dilihat dari kondisi-kondisi rumah responden yang menjadi layak huni.
2. Heryati (2015) dengan judul Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Di Kelurahan Limba B Melalui Peremajaan (Renewal). Hasil penelitian menunjukkan bahwa penanganan permukiman kumuh di Lingkungan I kelurahan Limba B dapat dilakukan dengan melalui peremajaan dengan cara konsolidasi lahan melalui penataan ulang dan pembagian parsil kapling kembali setelah disisihkan lahan untuk prasarana dan sarana

- (jalan, ruang terbuka hijau, taman usaha dan bangunan koperasi), dimana bentuk penanganan yang dilakukan adalah menggunakan pembangunan perumahan sebagai entry point untuk pengembangan kemampuan usaha ekonomi masyarakat, melalui penyediaan ruang usaha pada bangunan rumah yang baru.
3. Darrundono (2007) melakukan penelitian mencari model pembangunan perumahan yang berkelanjutan penelitian ini berhasil menyimpulkan persiapan sosial yang matang sejak kelompok sasaran masih diam di permukiman kumuh, dengan menyediakan sedikitnya prasarana dasar, air bersih dan sanitasi, sampai kualitas hidup mereka terangkat dan mampu membayar sewa rumah susun. Setelah itu baru membongkar bangunan yang ada, merancang permukiman yang secara fisik dapat mempertahankan modal sosial komunitas, sehingga model ini berkelanjutan, dan merancang suatu kawasan dengan tiga model pembangunan yaitu gabungan antara perbaikan kampung, konsolidasi lahan dan perkembangan.
 4. Litbang dengan PT. Mapalus manggala engineering tahun 2004 kajian penataan Rumah kumuh kota Bandung kesimpulan penelitian dari berbagai program penanganan permukiman kumuh yang telah dilaksanakan di Bandung sejak awal tahun delapan puluhan tersebut, memperjelas bahwa hanya dua faktor yang bisa diantisipasi yaitu konstruksi jalan dan persampahan. Hal ini diperkirakan penanganan permukiman kumuh adalah program pemerintah tingkat nasional. Pemerintahan kota hanya sebagai pelaksana atau paling jauh menanggapi prakasa pemerintah nasional. Begitupun warga tidak partisipatif dilibatkan, sehingga keberlangsungan program tidak terjadi.

E. Kerangka Konseptual

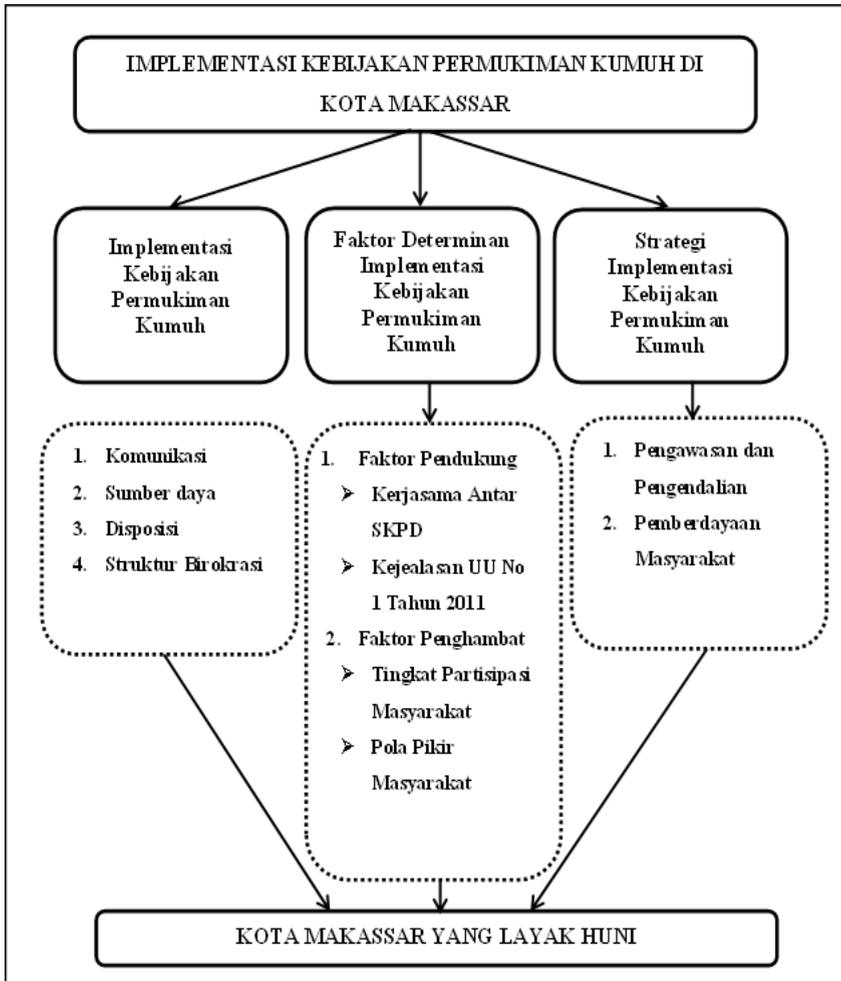
Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya harus dipersiapkan dengan baik. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) dalam studi kebijakan publik, merupakan studi yang sangat krusial (Edward III, 1980:1). Bersifat krusial ini karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan publik, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan bisa diwujudkan

Agar implementasi kebijakan publik dapat dilaksanakan secara efektif, menurut Jones (2004:166) ada tiga kegiatan dalam proses implementasi kebijakan publik, antara lain: *organization, interpretation and application*. Kemudian Soenarko (1998:210-215) menterjemahkan konsep teoritis, yang dikemukakan Jones (2004:167) bahwa organisasi dalam pelaksanaan kebijakan dimaksudkan sebagai pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu.

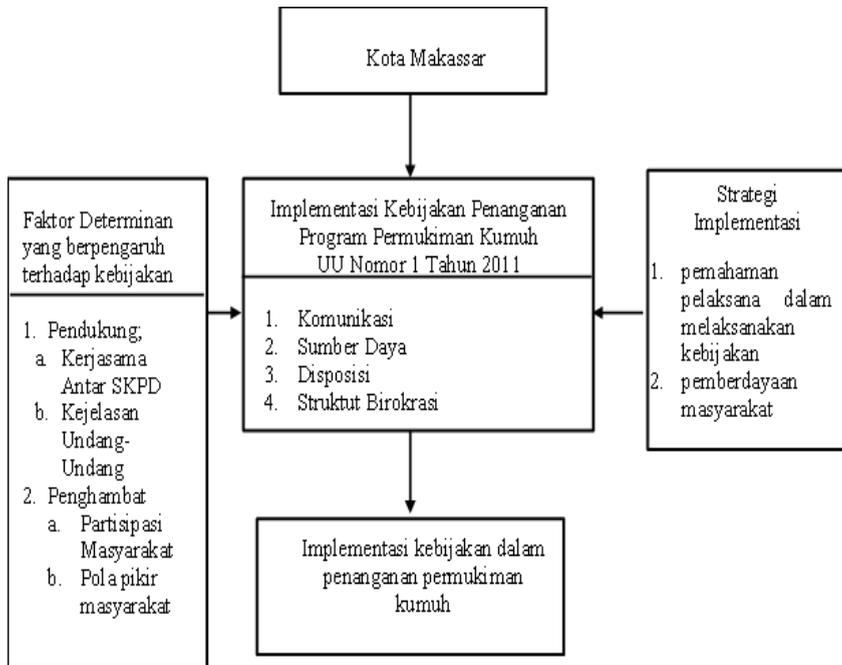
Untuk melaksanakan berbagai program penanganan permukiman kumuh di kota Makassar di butuhkan kebijakan yang ditetapkan pemerintah bersama dengan anggota dewan sebagai landasan hukum dalam pelaksanaannya. Sehubungan dengan hal tersebut penulis mengkaji kebijakan yang berkaitan dengan program penanganan permukiman kumuh yang telah ditetapkan dan diimplementasikan oleh pemerintah kota Makassar.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, penulis telah mengemukakan sebelumnya pendapat beberapa pakar

antara lain Edwards III (Nugroho, 2009) dalam teori implementasi kebijakan publik yang mengatakan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni; komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dari pendapat diatas penulis dapat mengemukakan model implementasi kebijakan yang di kemukakan oleh Edwards III sebagai berikut;



Gambar 3.1 Kerangka Konsep



Gambar 3.2 Kerangka Konsep

A. Lokasi dan Jenis Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan. Pemilihan lokasi ini didasarkan bahwa pelaksanaan dan Upaya-upaya untuk mengatasi permukiman kumuh sudah diselenggarakan sejak Pelita I PJP I sampai PJP II, PROPENAS dan sampai RPJM. Dimana program-program yang telah di laksanakan mulai dari KIP (Kampung Improvement Program) dengan berbagai variasinya), KIP Plus, P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan), NUSSP (Neighborhood Unit Small Shelter Project) PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) dan sekarang dengan program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU), namun sampai sekarang penyelesaian permasalahan kumuh di kota Makassar belum maksimal.

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini maka Jenis penelitian ini adalah kualitatif. Jenis penelitian ini dilakukan untuk memberikan gambaran secara sistematis, faktual dan akurat dari obyek yang diteliti. Jenis penelitian kualitatif memandang suatu realitas/fenomena/gejala. Dalam paradigma ini realitas sosial dipandang sebagai sesuatu yang holistic/utuh, kompleks, dinamis, dan penuh makna. Paradigma yang demikian disebut paradigma postpositivisme. Obyek utama dalam penelitian ini adalah pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam bentuk kualitatif dengan pendekatan fenomenologi. Studi fenomenologi dalam penelitian ini adalah untuk mengungkapkan fakta dilapangan tentang: 1) pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di kota makassar; 2) faktor determinan yang berpengaruh terhadap pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di kota makassar, dan 3) strategi yang digunakan dalam program penanganan permukiman kumuh di kota makassar

C. Sumber Data dan Informan Penelitian

Sumber data pada penelitian ini di jaring dengan menggunakan sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data, dan sumber sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen. Data primer bersumber dari 1) Kabid Infrastruktur dan Perencanaan Wilayah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Makassar, 2) Kabid PSDA dan Drainase Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar, 3) Sekretaris Dinas Penataan Ruang Kota Makassar, 4) Kabid Pengembangan Kawasan Perumahan dan Permukiman, Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar, 5) Badan Kesewadayaan Masyarakat, dan 6) Masyarakat.

D. Fokus dan Deskripsi Fokus Penelitian

Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus penelitian adalah;

1. Implementasi kebijakan program penanganan permukiman kumuh di kota Makassar
2. Faktor Determinan yang mempengaruhi Implementasi program penanganan permukiman kumuh di kota Makassar.

3. Strategi implementasi yang digunakan dalam program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar.

Adapun yang menjadi deskripsi fokus dari penelitian ini adalah;

1. Implementasi kebijakan program penanganan permukiman kumuh di kota Makassar adalah proses kerja pelaksana kebijakan yang menjadi penentu keberhasilan suatu proses kebijakan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar, dengan karakteristik; Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.
2. Faktor determinan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar, adalah segala aspek yang berpengaruh secara langsung kepada pelaksanaan program dalam bentuk dukungan dan hambatan terhadap implementasi kebijakan.
3. Strategi implementasi kebijakan program penanganan program penanganan permukiman kumuh adalah suatu rencana yang disusun dan digunakan oleh pihak pelaksana program untuk mencapai target pengurangan permukiman kumuh di kota Makassar.

E. Instrumen Penelitian

Untuk mengumpulkan data dari sumber informasi (informan), peneliti menggunakan instrumen bantuan diantaranya adalah; 1) pedoman observasi yang merupakan panduan yang mengarahkan peneliti terhadap aspek yang perlu dilakukan secara sistematis, 2) panduan atau pedoman wawancara yang berisi pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan topik penelitian, 3) pulpen atau pensil, dan 4) kamera atau HP digunakan sebagai perekam.

F. Teknik Pengumpulan Data

1. Observasi. Dalam observasi langsung, peneliti mengamati aktivitas pelaksana dalam melaksanakan kebijakan penanganan permukiman kumuh. Pengamatan dilangsungkan secara teliti dan terfokus dengan tetap memperhatikan kesesuaian maupun kelengkapan data dan informasi. Kemudian mencatat data dan informasi dari hasil pengamatan pelaksanaan penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar.
2. Wawancara langsung (interview) yaitu teknik yang digunakan untuk memperoleh informasi tentang obyek dan fokus yang diteliti. Dalam wawancara, peneliti menjalankan peran dan fungsi sebagai instrument utama membangun komunikasi tanya jawab dengan informan dilandasi pendekatan yang intensif dan memakai panduan wawancara (interview guide) maupun wawancara terbuka (open interview) yang memberikan kesempatan kepada informan untuk menyampaikan pandangan tentang fenomena penelitian.
3. Dokumen, dalam studi dokumentasi peneliti menelusuri, mengumpulkan, mencatat data dan informasi tertulis berupa keterangan ilmiah dari buku-buku, jurnal-jurnal, dan dokumen-dokumen yang berisikan peraturan-peraturan, pendapat-pendapat, konsep-konsep, dan teori-teori para ahli sesuai dengan substansi penelitian. Secara terperinci menempatkan data dan informasi dari undang-undang, peraturan-peraturan, konsep dan teori implementasi kebijakan publik.

G. Pengecekan Keabsahan Data

Pengabsahan data dilakukan dengan cara: (1) Perpanjangan pengamatan. Pengamatan terhadap masalah dan fenomena yang berkembang di lapangan dilakukan secara berkelanjutan sampai pada titik jenuh dan dilanjutkan pada tahapan pengambilan data yang akurat atas masalah yang relevan dengan fokus penelitian; (2) Peningkatan ketekunan peneliti dalam pengamatan dan wawancara. Dalam tataran ini, peneliti dalam mendalami fenomena dan masalah yang difokuskan dalam penelitian ini melakukan pengamatan secara; tekun serta melakukan wawancara mendalam terhadap informan penelitian; (3) Triangulasi sumber dan metode. Melakukan pengecekan yang teliti terhadap berbagai sumber informasi serta relevansi metode yang digunakan dalam memperoleh data yang akurat sesuai dengan fokus masalah penelitian.

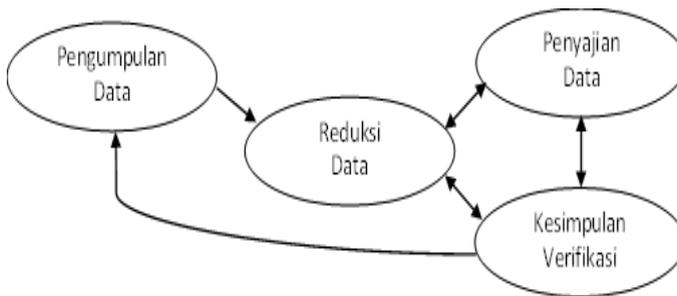
H. Teknik Analisis Data

Peneliti melakukan sejumlah langkah metodologis dengan teknik pengumpulan data secara triangulasi (gabungan), data yang diperoleh bersifat kualitatif, analisis data bersifat induktif terhadap data yang dihimpun dari pengumpulan data dan penyajian data, yakni analisis data yang dilakukan melalui suatu proses secara sistematis yang pelaksanaannya telah mulai dilakukan sejak pengumpulan data dan dikerjakan secara teliti, baik sejak atau selama di lapangan maupun setelah tidak lagi berada di lapangan. Proses analisis secara kualitatif dengan cara reduksi data, rangkuman data, dan menarik kesimpulan.

Pada reduksi data, diadakan penelaahan kembali seluruh catatan yang diperoleh dari hasil studi dokumentasi dan hasil pengamatan terlibat, hasil wawancara kualitatif. Penelaahan dimaksud dilakukan guna dapat ditemukan hal-hal penting yang erat kaitannya dengan masalah

penelitian bagi keperluan analisis. Pada rangkuman data dilakukan dengan cara merangkum dan menyusun kembali data yang diperoleh dalam bentuk yang lebih sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami. Dari rangkuman data yang dilakukan akan ditarik kesimpulan yang lebih bermakna dengan cara member *chek* (*chek*, *richek*, dan *crosscheck*) atau triangulasi yang dilakukan selama atau sesudah data dikumpulkan sehingga teruji keabsahannya dari segi reliabilitas dan validitas berdasarkan metode yang digunakan dalam analisis kualitatif. Di sini akan mempermudah penulis menganalisis data kualitatif terkait dengan konsep teori yang dilakukan dengan sangat teliti sehingga dalam memberikan komentar yang kritis akan menghasilkan hasil penelitian yang dideskripsikan secara rinci, terpercaya dan diakui rasionalitas, objektivitas, kredibilitas, dan empirikal kualitatif.

Secara sederhana, alur analisis data penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4.1 Komponen dan Alur Analisis Data

Sumber: Modifikasi dari model Miles dan Huberman dalam Satori (2008)

A. Kota Makassar dalam Lintasan Sejarah

Awal kota dan bandar Makassar berada di muara Sungai Tallo dengan pelabuhan niaga kecil di wilayah itu pada penghujung abad XV. Sumber-sumber Portugis memberitakan, bahwa bandar Tallo itu awalnya berada di bawah Kerajaan Siang di sekitar Pangkajene. Pada pertengahan abad XVI, Tallo bersatu dengan sebuah kerajaan kecil lainnya yang bernama Gowa, dan mulai melepaskan diri dari kerajaan Siang, bahkan menyerang dan menaklukkan kerajaan-kerajaan sekitarnya.

Akibat semakin intensifnya kegiatan pertanian di hulu sungai Tallo, mengakibatkan pendangkalan sungai Tallo, sehingga bandarnya dipindahkan ke muara sungai Jeneberang, disinilah terjadi pembangunan kekuasaan kawasan istana oleh para ningrat Gowa-Tallo yang kemudian membangun pertahanan benteng Somba Opu, yang seratus tahun kemudian menjadi wilayah inti Kota Makassar. Pada masa pemerintahan Raja Gowa XVI, didirikan Benteng Rotterdam, pada masa itu terjadi peningkatan aktivitas pada sektor perdagangan lokal, regional dan internasional, sektor politik serta sektor pembangunan fisik oleh kerajaan. Masa itu merupakan puncak kejayaan Kerajaan Gowa, namun selanjutnya dengan adanya perjanjian Bungaya menghantarkan Kerajaan Gowa pada awal keruntuhan. Komoditi ekspor utama Makassar adalah beras, yang dapat ditukar dengan rempah-rempah dari Maluku maupun barang-barang manufaktur asal Timur Tengah, India dan Cina di Nusantara Barat. Dari laporan saudagar Portugal

maupun catatan-catatan lontara setempat, diketahui bahwa peranan penting saudagar Melayu dalam perdagangan yang berdasarkan pertukaran hasil pertanian dengan barang-barang impor. Dengan menaklukkan kerajaan-kerajaan kecil di sekitarnya, yang pada umumnya berbasis agraris, maka Makassar menguasai kawasan pertanian yang relatif luas dan berusaha pula untuk membujuk para saudagar di kerajaan sekitarnya agar pindah ke Makassar, sehingga kegiatan perdagangan semakin terkonsentrasi di bandar niaga baru Makassar.

Hanya dalam seabad saja, Makassar menjadi salah satu kota niaga terkemuka dunia yang dihuni lebih 100.000 orang (kota terbesar ke 20 dunia). Pada zaman itu jumlah penduduk Amsterdam, yang termasuk kota kosmopolitan dan multikultural baru mencapai sekitar 60.000 orang. Perkembangan bandar Makassar yang demikian pesat itu, berkat hubungannya dengan perubahan-perubahan pada tatanan perdagangan internasional masa itu. Pusat utama jaringan perdagangan di Malaka, ditaklukkan oleh Portugal pada tahun 1511, demikian juga di Jawa Utara semakin berkurang mengikuti kekalahan armada lautnya di tangan Portugal dan pengkotakkotakan dengan kerajaan Mataram. Bahkan ketika Malaka diambil alih oleh Kompeni Dagang Belanda (VOC) pada tahun 1641, banyak pedagang Portugis ikut pindah ke Makassar.

Sampai pada pertengahan abad ke-17, Makassar berupaya merentangkan kekuasaannya ke sebagian besar Indonesia Timur dengan menaklukkan Pulau Selayar dan sekitarnya, kerajaan-kerajaan Wolio di Buton, Bima di Sumbawa, Banggai dan Gorontalo di Sulawesi bagian Timur dan Utara serta mengadakan perjanjian dengan kerajaan-kerajaan di Seram dan pulau-pulau lain di Maluku. Secara Internasional, sebagai salah satu bagian penting dalam dunia Islam, Sultan Makassar menjalin hubungan

perdagangan dan diplomatik yang erat dengan kerajaan-kerajaan Banten dan Aceh di Indonesia Barat, Golconda di India dan Kekaisaran Otoman di Timur Tengah.

Hubungan Makassar dengan dunia Islam diawali dengan kehadiran Abdul Ma'mur Khatib Tunggal atau Dato' Ri Bandang yang berasal dari Minangkabau, Sumatera Barat yang tiba di Tallo (sekarang Makassar) pada bulan September 1605. Beliau mengislamkan Raja Gowa ke-XIV I-Mangngarangi Daeng Manrabia dengan gelar Sultan Alauddin (memerintah Tahun 1593-1639), dan dengan Mangkubumi I-Mallingkaang Daeng Manyonri Karaeng Katangka yang juga sebagai Raja Tallo. Kedua raja ini, yang mulai memeluk Agama Islam di Sulawesi Selatan. Pada tanggal 9 Nopember 1607, tepatnya hari Jum'at, diadakan shalat Jum'at pertama di Mesjid Tallo dan dinyatakan secara resmi bahwa penduduk Kerajaan Gowa-Tallo telah memeluk Agama Islam, pada waktu bersamaan pula, diadakan shalat Jum'at di Mesjid Mangallekana di Somba Opu. Tanggal inilah yang selanjutnya diperingati sebagai Hari Jadi Kota Makassar sejak Tahun 2000, yang sebelumnya hari jadi kota Makassar diperingati pada tanggal 1 April setiap tahunnya.

Para ningrat Makassar dan rakyatnya dengan giat ikut dalam jaringan perdagangan internasional, dan interaksi dengan komunitas kota yang kosmopolitan itu menyebabkan sebuah "creative renaissance" yang menjadikan Bandar Makassar sebagai salah satu pusat ilmu pengetahuan terdepan pada zamannya. Koleksi buku dan peta, zaman itu masih langka di Eropa namun di Makassar sudah banyak terkumpul. Makassar merupakan salah satu perpustakaan ilmiah terbesar di dunia, dan para sultan tak segan-segan memesan barang-barang paling mutakhir dari seluruh pelosok bumi, termasuk bola dunia dan teropong terbesar pada waktunya, yang dipesan secara khusus dari Eropa. Ambisi para pemimpin Kerajaan Gowa-Tallo untuk

semakin memperluas wilayah kekuasaan serta persaingan Bandar Makassar dengan Kompeni Dagang Belanda (VOC) berakhir dengan perang paling dahsyat dan sengit yang pernah dijalankan Kompeni. Pasukan Bugis, Belanda dan sekutunya dari Ternate, Buton dan Maluku memerlukan tiga tahun operasi militer di seluruh kawasan Indonesia Timur. Baru pada Tahun 1669, akhirnya dapat meratakan kota Makassar dan benteng terbesarnya, Somba Opu. Bagi Sulawesi Selatan, kejatuhan Makassar di tangan federasi itu merupakan sebuah titik balik yang berarti bahwa Bandar Niaga Makassar menjadi wilayah kekuasaan VOC, dan beberapa pasal perjanjian perdamaian membatasi dengan ketat kegiatan pelayaran antar-pulau Gowa-Tallo dan sekutunya. Pelabuhan Makassar ditutup bagi pedagang asing sehingga komunitas saudagar hijrah ke pelabuhan-pelabuhan lain.

Pada beberapa dekade pertama setelah pemusnahan kota dan bandar Makassar, penduduk yang tersisa membangun sebuah pemukiman baru di sebelah utara bekas Benteng Ujung Pandang, benteng pertahanan pinggir utara kota lama itu pada Tahun 1673 ditata ulang oleh VOC sebagai pusat pertahanan dan pemerintahan diberi nama baru Fort Rotterdam, dan 'kota baru' yang mulai tumbuh di sekelilingnya itu dinamakan 'Vlaardingen'. Pemukiman itu jauh lebih kecil daripada Kota Raya Makassar yang telah dihancurkan. Pada dekade pertama se usai perang, seluruh kawasan itu dihuni tidak lebih 2.000 jiwa, pada pertengahan abad ke-18 jumlah itu meningkat menjadi sekitar 5.000 orang, setengah di antaranya berupa budak. Selama dikuasai VOC, Makassar menjadi sebuah kota yang terlupakan, maupun para penjajah kolonial pada abad ke-19 itu tak mampu menaklukkan jazirah Sulawesi Selatan yang sampai awal abad ke-20 masih terdiri dari lusinan kerajaan kecil yang independen dari pemerintahan asing, bahkan sering harus mempertahankan diri terhadap serangan militer yang

dilakukan kerajaan-kerajaan itu. Maka, 'Kota Kompeni' itu hanya berfungsi sebagai pos pengamanan di jalur utara perdagangan rempah-rempah tanpa hinterland bentuknya pun bukan 'bentuk kota', tetapi suatu aglomerasi kampung-kampung di pesisir pantai sekeliling Fort Rotterdam.

Pada awalnya, kegiatan perdagangan utama beras di Bandar Dunia ini adalah pemasaran budak serta suplai beras kepada kapal-kapal VOC dan menukarkannya dengan rempah-rempah di Maluku. Pada tahun 30-an di abad ke-18, pelabuhan Makassar dibuka bagi kapal-kapal dagang Cina. Komoditi yang dicari para saudagar Tionghoa di Sulawesi, pada umumnya berupa hasil laut dan hutan seperti teripang, sisik penyu, kulit kerang, sarang burung dan kayu cendana, sehingga tidak dianggap sebagai langganan dan persaingan bagi monopoli jual-beli rempah-rempah dan kain yang didirikan VOC.

Sebaliknya, barang dagangan Cina, terutama porselen dan kain sutera, dijual para saudagarnya dengan harga yang lebih murah di Makassar daripada yang bisa didapat oleh pedagang asing di negeri Cina sendiri. Adanya pasaran baru itu, mendorong kembali aktivitas maritim penduduk kota dan kawasan Makassar. Terutama penduduk pulau-pulau di kawasan Spermonde mulai menspesialisasikan diri sebagai pencari teripang, komoditi utama yang dicari para pedagang Cina, dengan menjelajahi seluruh Kawasan Timur Nusantara. Sejak pertengahan abad ke-18 para nelayan-pelaut Sulawesi secara rutin berlayar hingga pantai utara Australia, selama tiga sampai empat bulan lamanya membuka puluhan lokasi pengolahan teripang. Sampai sekarang, hasil laut masih merupakan salah satu mata pencaharian utama bagi penduduk pulau-pulau dalam wilayah Kota Makassar. Setelah Pemerintah Kolonial Hindia Belanda menggantikan kompeni perdagangan VOC yang bangkrut pada akhir abad ke-18, Makassar dihidupkan

kembali dengan menjadikannya sebagai pelabuhan bebas pada tahun 1846. Tahun-tahun berikutnya terjadi kenaikan volume perdagangan yang pesat, dan kota Makassar berkembang dari sebuah pelabuhan backwater kembali menjadi bandar internasional.

Dengan semakin berputarnya roda perekonomian Makassar, jumlah penduduknya meningkat dari sekitar 15.000 penduduk pada pertengahan abad ke-19 menjadi kurang lebih 30.000 jiwa pada awal abad berikutnya. Makassar abad ke-19 itu dijuluki “kota kecil terindah di seluruh Hindia-Belanda” (Joseph Conrad, seorang penulis Inggris-Polandia terkenal), dan menjadi salah satu port of call utama bagi para pelaut pedagang Eropa, India dan Arab dalam pemburuan hasil-hasil hutan yang amat laku di pasaran dunia maupun perahu-perahu pribumi yang beroperasi di antara Jawa, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku.

Pada awal abad ke-20, Belanda akhirnya menaklukkan daerah-daerah independen di Sulawesi, Makassar dijadikan sebagai pusat pemerintahan kolonial Indonesia Timur. Tiga setengah dasawarsa Neerlandica, kedamaian di bawah pemerintahan kolonial itu adalah masa tanpa perang paling lama yang pernah dialami Sulawesi Selatan, dan sebagai akibat ekonominya berkembang dengan pesat. Penduduk Makassar dalam kurun waktu itu meningkat sebanyak tiga kali lipat, dan wilayah kota diperluas ke semua penjuru. Dideklarasikan sebagai Kota Madya pada tahun 1906, Makassar tahun 1920-an adalah kota besar kedua di luar Jawa yang membanggakan dirinya dengan sembilan perwakilan asing, sederetan panjang toko di tengah kota yang menjual barang-barang mutakhir dari seluruh dunia dan kehidupan sosial-budaya yang dinamis dan kosmopolitan. Perang Dunia Kedua dan pendirian Republik Indonesia sekali lagi mengubah wajah Makassar. Henggangnya sebagian besar warga asing pada Tahun 1949 dan Nasionalisasi

perusahaan-perusahaan asing pada akhir Tahun 1950-an menjadikannya kembali sebuah kota provinsi. Bahkan, sifat asli Makassar pun semakin menghilang dengan kedatangan warga baru dari daerah-daerah pedalaman yang berusaha menyelamatkan diri dari kekacauan akibat berbagai pergolakan pasca revolusi.

Antara Tahun 1930-an sampai Tahun 1961 jumlah penduduk meningkat dari kurang lebih 90.000 jiwa menjadi hampir 400.000 orang, lebih daripada setengahnya pendatang baru dari wilayah luar kota. Hal ini dicerminkan dalam penggantian nama kota menjadi Ujung Pandang berdasarkan julukan "Jumpangang" yang selama berabad-abad lamanya menandai Kota Makassar bagi orang pedalaman pada Tahun 1971. Baru pada Tahun 1999 kota ini berubah namanya kembali menjadi Makassar, tepatnya 13 Oktober berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 1999 Nama Ujung Pandang dikembalikan menjadi Kota Makassar. Dan sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diganti dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, luas wilayah Kota Makassar bertambah kurang lebih 4 mil kearah laut setara dengan 10.000 Ha, sehingga seluruh daratan dan lautan seluas ± 27.577 Ha.

B. Karakteristik Geografis

Makassar adalah Ibu Kota Provinsi Sulawesi Selatan, yang terletak di bagian Selatan Pulau Sulawesi yang dahulu disebut Ujung Pandang, terletak antara $119^{\circ}24'17''38''$ Bujur Timur dan $5^{\circ}8'6''19''$ Lintang Selatan yang berbatasan sebelah Utara dengan Kabupaten Maros, sebelah Timur Kabupaten Maros, sebelah selatan Kabupaten Gowa dan sebelah Barat adalah Selat Makassar. Kota Makassar memiliki topografi dengan kemiringan lahan $0-2^{\circ}$ (datar) dan kemiringan lahan $3-15^{\circ}$ (bergelombang). Wilayah Kota Makassar berlokasi pada kawasan pesisir pantai Barat Sulawesi Selatan, dengan

luas wilayah kurang lebih 175,77 Km². Dinamika dan akselerasi pembangunan Kota Makassar hingga periode tahun 2019, yang cenderung ke arah pengembangan pusat-pusat kegiatan ekonomi komersial, dan berimplikasi langsung terhadap perkembangan kota ke arah kutub pertumbuhan. Kutub pertumbuhan tersebut di orientasikan pada pencapaian target pemerataan hasil pembangunan ke seluruh wilayah kecamatan.

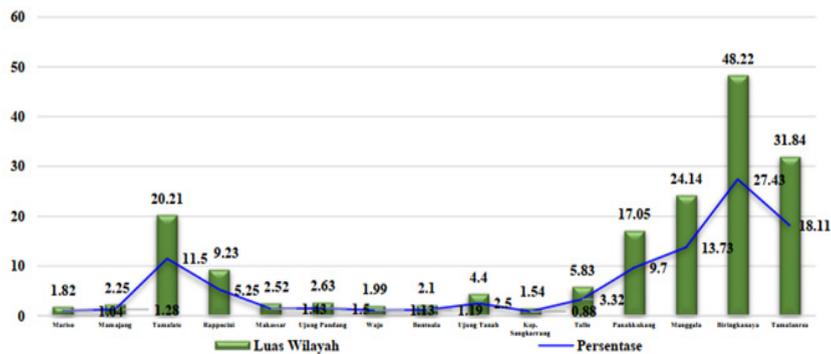
Kota Makassar adalah kota yang terletak dekat dengan pantai yang membentang sepanjang koridor barat dan utara dan juga dikenal sebagai “Waterfront City” yang didalamnya mengalir beberapa sungai (Sungai Tallo, Sungai Jeneberang, dan Sungai Pampang) yang kesemuanya bermuara ke dalam kota. Kota Makassar merupakan hamparan daratan rendah yang berada pada ketinggian antara 0-25 meter dari permukaan laut. Dari kondisi ini menyebabkan Kota Makassar sering mengalami genangan air pada musim hujan, terutama pada saat turun hujan bersamaan dengan naiknya air pasang.

Secara umum topografi Kota Makassar dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu:

1. Bagian Barat ke arah Utara relatif rendah dekat dengan pesisir pantai.
2. Bagian Timur dengan keadaan topografi berbukit seperti di Kelurahan Antang Kecamatan Panakukang.

Perkembangan fisik Kota Makassar cenderung mengarah ke bagian Timur Kota. Hal ini terlihat dengan giatnya pembangunan perumahan di Kecamatan Biringkanaya, Tamalanrea, Mangggala, Panakkukang, dan Rappocini.

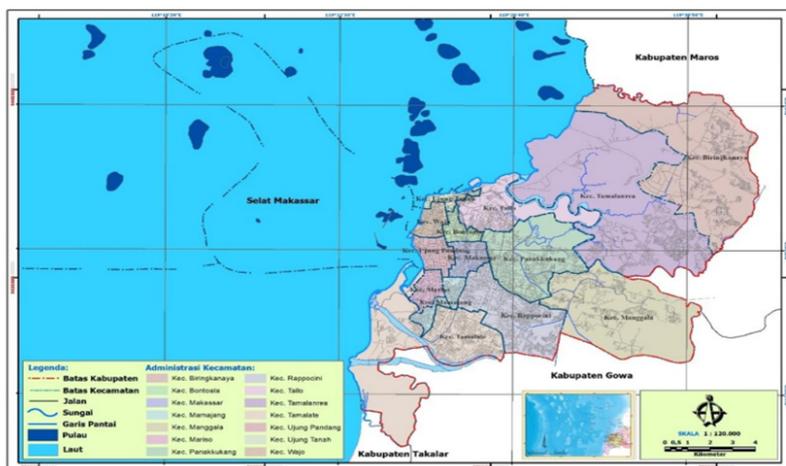
Selanjutnya, secara administratif, berbatasan langsung: (i) bagian Utara berbatasan dengan Kabupaten Maros, (ii) bagian Selatan berbatasan dengan Kabupaten Gowa, (iii) bagian Timur berbatasan dengan Kabupaten Maros, dan (iv) bagian Barat berbatasan dengan Selat Makassar. Kota Makassar terdiri atas 15 wilayah kecamatan dengan luasan masing-masing wilayah pada gambar berikut;



Gambar 5.1 Luas Wilayah Berdasarkan Jumlah Kecamatan Kota Makassar

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

Gambar 5.1 menunjukkan bahwa wilayah kecamatan yang terluas di Kota Makassar adalah Kecamatan Biringkanaya dengan luas 48,22 km² dan persentase 27,43%. Wilayah administratif dengan luasan terkecil berlokasi pada Kecamatan Kepulauan Sangkarrang dengan luas wilayah 1,54 Km² atau 0,88%. Administrasi wilayah Kota Makassar pada Gambar berikut.



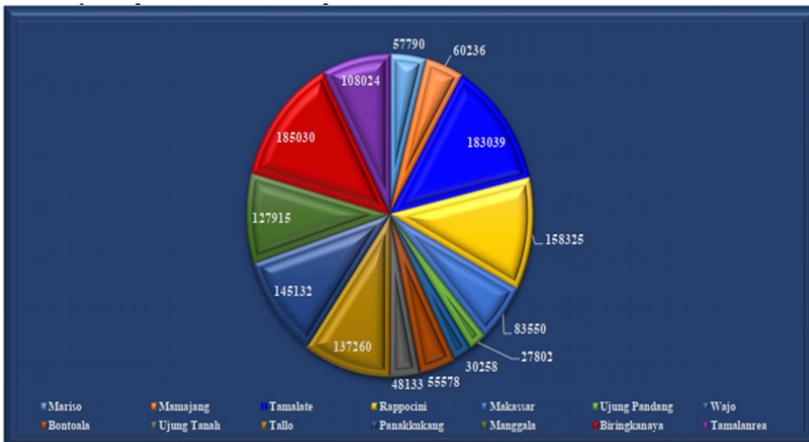
Gambar 5.2 Peta Administratif Kota Makassar

Sumber: Bappeda Kota Makassar, 2019

C. Kondisi Demografis

1. Jumlah Penduduk

Dinamika perkembangan Kota Makassar berkorelasi positif terhadap peningkatan jumlah penduduk, yang cenderung meningkat tiap tahun. Data yang diperoleh, menunjukkan bahwa jumlah penduduk pada periode tahun 2015 sebanyak 1.408.072 jiwa, kemudian pada tahun 2016 sebesar 1.510.242 jiwa, tahun 2017 sebanyak 1.449.451 jiwa, tahun 2018 sebesar 1.469.601 jiwa, dan pada tahun 2019 sebesar 1.489.011 jiwa. Artinya, bahwa selama periode lima tahun terakhir pertumbuhan jumlah penduduk Kota Makassar mengalami kenaikan sebesar 1,32 % dengan tingkat kepadatan penduduk sebesar 8.471 jiwa/km² (Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2020). Distribusi jumlah penduduk Kota Makassar pada Gambar berikut;



Gambar 5.3 Jumlah Penduduk Kota Makassar Tahun 2015-2019

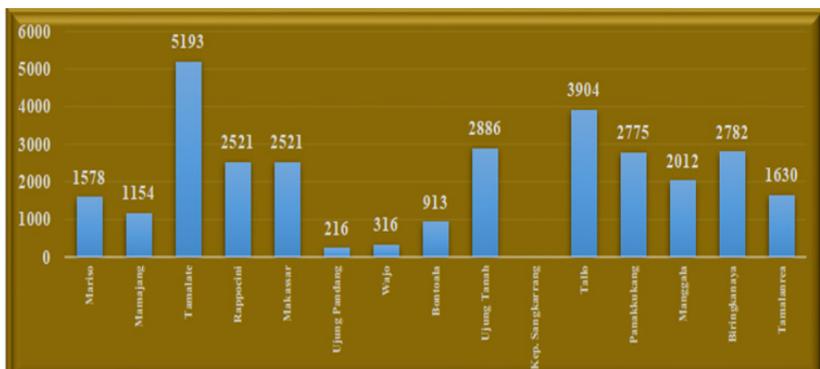
Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Makassar

Gambar 5.3. menunjukkan distribusi jumlah penduduk yang dominan pada wilayah Kecamatan Biringkanaya atau sebanyak 208.436 jiwa. Selanjutnya jumlah penduduk terkecil berlokasi pada wilayah Kecamatan Wajo atau sebesar 31.121

jiwa. Angka tersebut memberi gambaran bahwa sebaran potensi jumlah penduduk di Kota Makassar belum merata untuk keseluruhan wilayah kecamatan. Selanjutnya rata-rata perkembangan jumlah penduduk selama lima tahun terakhir sebesar 1.449.065 jiwa.

2. Kemiskinan Penduduk

Peningkatan jumlah penduduk Kota Makassar yang cenderung meningkat tiap tahun berasosiasi positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan peningkatan angka pertumbuhan penduduk miskin. Implikasinya secara langsung yang dapat diamati adalah pengucilan sosial dan ketidakseimbangan pelayanan infrastruktur kawasan perkotaan. Artinya, bahwa kesenjangan pelayanan yang berkembang tersebut akan mengancam keberlangsungan lingkungan hidup perkotaan. Faktor pemicu tingginya angka kemiskinan selain akibat faktor ketidakberdayaan masyarakat juga akibat keterbatasan lapangan kerja dan pola aktifitas perkotaan yang bersifat formal dan dominan komersil, sehingga menjadi determinan permukiman kumuh berkembang. Jumlah kepala keluarga (KK) miskin di Kota Makassar pada gambar berikut.



Gambar 5.4 Jumlah Penduduk Miskin Kota Makassar

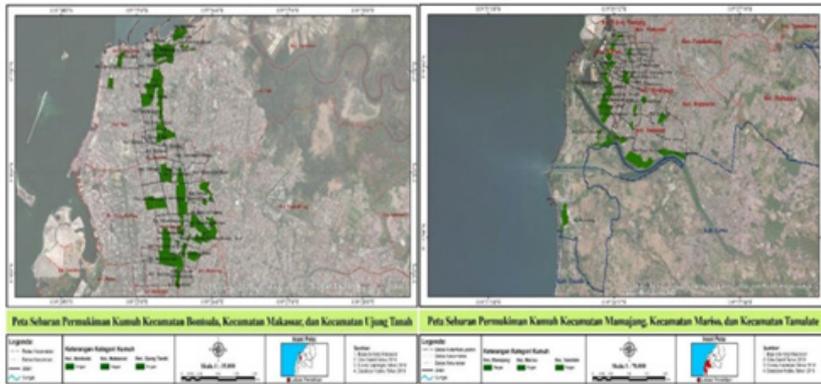
Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Makassar

Gambar 4.4 menunjukkan angka kemiskinan di Kota Makassar yang dominan berlokasi di wilayah Kecamatan Tamalate sebanyak 5.193 kepala keluarga atau 34,8% dari total jumlah penduduk. Selanjutnya, angka kemiskinan terendah berlokasi di wilayah Kecamatan UjungPandang sebanyak 216 kepala keluarga (KK). Angka tersebut memberi gambaran bahwa keberadaan penduduk miskin berjalan sejajar perkembangan permukiman kumuh, urban crime, perilaku kejahatan, degradasi lingkungan, dan masalah sosial lainnya.

3. Karakteristik Permukiman Kumuh Kota Makassar

Keberadaan lokasi permukiman kumuh yang cenderung berkembang di Kota Makassar dibagi dalam dua kategori, yaitu; (i) tipologi yang dominan adalah kumuh dataran rendah, dan (ii) tingkat kekumuhan yang dominan adalah kumuh ringan. Karakteristik dan tipologi tersebut terkait secara langsung dengan orientasi pekerjaan masyarakat, potensi ancaman bencana banjir, kemiskinan, ketidakberdayaan, dan potensi ancaman kebakaran.

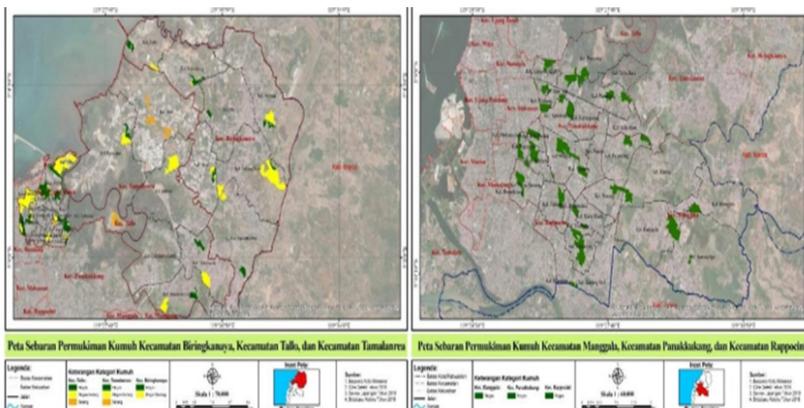
Data yang diperoleh menunjukkan luas lahan permukiman kumuh sebelum peningkatan kualitas infrastruktur sebesar 729 Ha dan setelah peningkatan kualitas infrastruktur permukiman mengalami pengurangan luasan sebesar 443,38 Ha. Artinya, bahwa selama periode 2015-2018 pengurangan luasan yang dapat dipenuhi sebesar 285,62 Ha atau 39,2 % dari total luasan permukiman kumuh di Kota Makassar. Fakta tersebut setelah dikonfirmasi di lapangan menunjukkan bahwa pengurangan luasan hanya di fokuskan pada peningkatan kualitas infrastruktur jalan dan drainase lingkungan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa program yang selama ini dilaksanakan belum mampu mengatasi dan menuntaskan masalah permukiman kumuh secara utuh sebagai satu kesatuan system perkotaan akibat pelaksanaannya belum terintegrasi sebagai satu kesatuan sistem fisik lingkungan, sosial, ekonomi, dan penguatan kapasitas kelembagaan masyarakat.



Gambar 5.5 Sebaran Permukiman Kumuh Kota Makassar

Sumber: Citra Satelit Tahun 2019 dan Kotaku 2019

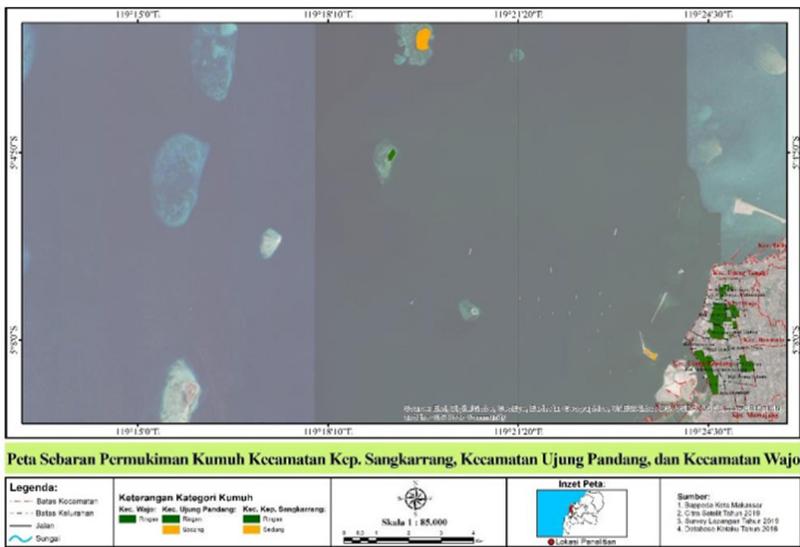
Gambar 5.5. menunjukkan sebaran permukiman kumuh yang berlokasi pada Kecamatan Bontoala, Makassar, Ujung Tanah, Mamajang, Mariso dan Kecamatan Tamalate. Permukiman kumuh yang berkembang pada 6 wilayah kecamatan tersebut termasuk dalam kategori kumuh ringan. Tipologi tersebut memberi gambaran bahwa permukiman kumuh yang berkembang dominan berlokasi pada kawasan fungsional perkotaan Kota Makassar. Artinya, bahwa pola penanganan permukiman kumuh dari sisi konsep dan perumusannya akan merupakan satu kesatuan dengan sistem perkotaan yang berkembang.



Gambar 5.6 Sebaran Permukiman Kumuh Kota Makassar

Sumber; Citra Satelit Tahun 2019 dan Kotaku 2019

Gambar 5.6 menunjukkan karakteristik permukiman kumuh yang berlokasi pada wilayah Kecamatan Biringkanaya, Tallo, Tamalanrea, Manggala, Panakkukang dan Rappocini, dibagi dalam beberapa kategori, yaitu; (i) ringan dan (ii) sedang. Permukiman kumuh yang berkembang dominan berlokasi pada pusat-pusat kegiatan utama sebagai kawasan pertumbuhan ekonomi Kota Makassar. Artinya, bahwa permukiman kumuh tersebut berada pada daerah transisi dan kutub pertumbuhan. Dengan demikian konsep penanganannya ke depan di orientasikan pada konteks pengawasan dan pengendalian sebagai satu kesatuan sistem perkotaan.



Gambar 5.7 Sebaran Permukiman Kumuh Kota Makassar
 Sumber; Citra Satelit Tahun 2019 dan Kotaku 2019

Gambar 5.7. menunjukkan tipologi dan tingkat kekumuhan permukiman kumuh pada wilayah Kecamatan Kepulauan Sangkarrang, Ujung Pandang, dan Kecamatan Wajo. Karakteristik permukiman kumuh yang berkembang dibagi dalam beberapa klasifikasi, yaitu; (i) kategori ringan; dan (ii) kategori sedang. Karakteristik permukiman kumuh

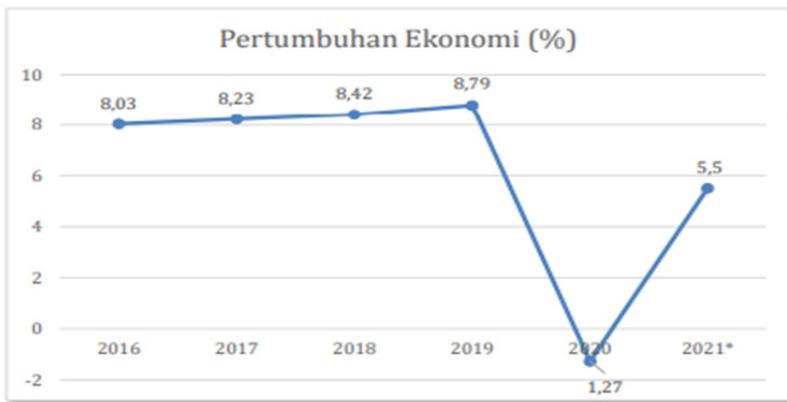
yang berlokasi pada keempat wilayah kecamatan tersebut terkait secara langsung dengan kawasan pesisir pantai Kota Makassar. Artinya, bahwa pola konsep penanganan permukiman kumuh memiliki karakteristik spesifik dan terkait secara langsung dengan keberadaan masyarakat nelayan dan buruh industri. Dengan demikian penanganan permukiman kumuh yang berkembang diorientasikan pada karakteristik sosiokultural masyarakat setempat.

D. Kondisi Sosial Ekonomi

Aspek kesejahteraan masyarakat terdiri dari kesejahteraan dan pemerataan ekonomi, kesejahteraan sosial, serta seni budaya dan olahraga, dimana Pembangunan yang dilaksanakan secara berkelanjutan diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil akan mendorong peningkatan kemampuan faktor-faktor produksi untuk memproduksi barang dan jasa sehingga dapat memacu berkembangnya perekonomian dalam skala yang lebih besar dan berdampak pada peningkatan pendapatan dan kesejahteraan penduduk. Sebelum Pandemi Covid-19 Kota Makassar merupakan salah satu kota yang paling dinamis di Indonesia, baik secara regional maupun Nasional.

Dalam periode 2015-2019, Kota Makassar mencatat pertumbuhan ekonomi yang cukup impresif, yaitu rata-rata 8,09 persen per tahun, yang menempatkannya sebagai salah satu daerah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi tertinggi secara regional dan Nasional. Selama periode yang sama, perekonomian Provinsi Sulawesi Selatan dan Nasional masing-masing hanya bertumbuh rata-rata 7,19 persen dan 5,05 persen per tahun pada periode yang sama. Tahun 2016 pertumbuhan ekonomi berada pada kisaran 8,03 dan kemudian berlanjut pada tahun 2018 menjadi 8,20 persen serta 8,42 pada tahun 2019. Pertumbuhan ekonomi Kota Makassar pada lima

tahun terakhir akhirnya mengalami kontraksi di tahun 2020 pada angka range minus 1,27. Kondisi tersebut masih terkait dengan Pandemi Covid-19 yang masih tinggi hingga akhir tahun 2020. Akibatnya (i) terjadi pelambatan perekonomian pada skala nasional dan skala global yang berdampak pada perekonomian Kota Makassar. (ii) Beberapa sektor tercatat bertumbuh positif seperti transportasi dan pergudangan namun pertumbuhannya masih lambat. (iii) sektor-sektor sebagai kontributor utama PDRB Kota Makassar belum sepenuhnya bergerak cepat seperti perdagangan besar dan eceran, konstruksi, dan industri pengolahan. (iv) dukungan kebijakan fiskal pemerintah menggerakkan aktivitas ekonomi namun masih lambat.



Gambar 5.8 Grafik Pertumbuhan Ekonomi Kota Makassar 2016-2020

Sumber: Tim Ahli Bapeda Kota Makassar, 2020

Gambar 5.8. Laju Pertumbuhan Ekonomi Kota Makassar Tahun 2016 – 2020 Pada tahun 2021, pertumbuhan ekonomi diperkirakan bergerak lebih cepat seiring dengan masa pemulihan ekonomi. Hal ini didasarkan atas asumsi bahwa: (i) dukungan kebijakan pemerintah baik dalam bentuk fiskal maupun kebijakan lainnya diperkirakan mampu untuk mendorong perekonomian ketingkat yang lebih

tinggi. (ii) kebijakan pemerintah Kota Makassar terutama sektor-sektor strategis yang mempercepat pergerakan aktivitas ekonomi terutama pada sektor-sektor UMKM untuk mendukung sektor perdagangan besar dan eceran, kebijakan terkait dengan upaya mendorong sektor swasta sehingga investasi bergerak yang berdampak pada sektor konstruksi dan sektor industri pengolahan. (iii) sektor perhotelan dan restoran kembali berjalan normal seiring upaya pemulihan ekonomi baik pada skala nasional yang berdampak pada Kota Makassar.

Melalui kebijakan pemulihan ekonomi tersebut, maka sumber-sumber pertumbuhan ekonomi diprediksikan tetap berasal dari sumber-sumber utama pertumbuhan dan sumber-sumber pertumbuhan baru lainnya seperti informasi dan komunikasi, jasa keuangan dan asuransi, administrasi pemerintahan, dan jasa pendidikan. Selain itu, konsumsi rumah tangga dan sektor organisasi non profit, sektor swasta, dan pemerintah adalah merupakan sumber pertumbuhan dari sisi permintaan.

E. Pemerintahan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 13 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Makassar tahun 2005-2025 menetapkan Visi Kota Makassar sebagai Visi Jangka Panjang dengan rentang waktu 20 tahun. Mewujudkan Makassar Kota Dunia yang Nyaman Untuk Semua, visi ini mengandung tiga pokok pikiran yang secara konseptual diarahkan pada aspek kesejahteraan masyarakat, serta tata kelola kota yang membuat nyaman, serta penciptaan tata pemerintahan yang baik dengan ditandai penerapan pelayanan publik kelas dunia bebas korupsi, yaitu pada “Kota Dunia”, “nyaman” dan “untuk semua”, visinya memberikan pengertian sebagai berikut:

1. “Kota Dunia”, adalah kota Makassar yang memiliki keunggulan komparatif, kompetitif dan inklusifitas yang berdaya tarik tinggi atau memukau terhadap banyak hal. Potensi Sumberdaya Alam dan infrastruktur sosial ekonomi yang ditandai dengan karakter masyarakat yang inklusif berdasarkan nilai budaya dan ikatan sosial yang menjanjikan kekuatan kultural Kota Makassar yang nyaman sekaligus berkelas dunia.
2. “Nyaman”, merupakan visi yang ingin mewujudkan proses pembangunan yang semakin menyempitkan kesenjangan dan berkemandirian secara stabil yang ditandai dengan tumbuhnya tatanan sosial kemasyarakatan yang mengedepankan prinsip masyarakat yang sejahtera, serta pola hubungan yang setara antara stakeholder dan stakeowner dalam pembangunan.
3. “Untuk Semua”, merupakan proses, pelaksanaan pemnafaatan pembangunan dapat dinikmati dan dirasakan seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi berdasarkan jenjang umur, jenis kelamin, status sosial dan kemampuan (termasuk kelompok difabel).

Misi Jangka Panjang Memberikan Pelayanan Prima, Pembinaan Dunia Usaha, Mewujudkan Lingkungan yang bersih dan indah Membangun Komunikasi dan Koordinasi, serta meningkatkan ketertiban dan keamanan, Visi Pemerintahan Kota Makassar 2014-2019, “Mewujudkan Kota Dunia Nyaman Untuk Semua”, sub visi “Tata Lorong Bangun Kota Dunia”. 1. Merekonstruksi Nasib Rakyat menjadi Masyarakat Sejahtera standar dunia 2. Mereformasi Tata Ruang Kota menjadi Kota Nyaman Berkelas Dunia.

Luas wilayah Kota Makassar seluruhnya kurang lebih 175,77 Ha, mencakup daratan dan 11 pulau di selat Makassar ditambah luas wilayah perairan kurang lebih 100 Ha. Jumlah kecamatan saat ini di kota Makassar sebanyak 15 kecamatan dan 143 kelurahan. 7 wilayah kecamatan yang berbatasan

langsung dengan pantai, yaitu kecamatan Tamalate, Mariso, Wajo, Ujung Tanah, Tallo, Tamalanrea dan Biringkanaya.

1. Kecamatan Tamalate

Kecamatan Tamalate merupakan salah satu dari 15 kecamatan di Kota Makassar yang berbatasan langsung dengan Kecamatan Mamajang di sebelah Utara, di sebelah Timur Kabupaten Gowa, di sebelah Selatan Kabupaten Takalar dan di sebelah Barat dengan Selat Makassar. Jumlah penduduk, luas wilayah dan kepadatan penduduk di Kecamatan Tamalate disajikan pada tabel berikut:

Tabel 5.1 Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kecamatan Tamalate

No	Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Mangasa	203	10348	32042	203
2	Parang Tambung	138	9749	42396	138
3	Tanjung Merdeka	337	2216	11414	337
4	Barombong	734	3105	13276	734
5	Maccini Sombala	204	5185	22584	204
6	Jongaya	51	3932	15678	51
7	Mannuruki	154	3583	12082	154
8	Pa'baeng-Baeng	53	5059	20731	53
9	Balang Baru	118	4018	19058	118
10	Bungaya	29	2230	8949	309
11	Bontoduri	-	-	-	-
	Jumlah	2021	49425	198210	

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Tamalate adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Barombong sebanyak 734 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Bungaya sebanyak 29 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Mangasa sebanyak 10.348 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Tanjung Merdeka sebanyak 2.216 KK, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Parang Tambung sebanyak 42.396

jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Bungaya sebanyak 8.949 jiwa, dan (4) Kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Pa'baeng-baeng sebanyak 39.115 jiwa/km², sedangkan kepadatan penduduk terendah berlokasi pada Kelurahan Barombong sebanyak 1.809 jiwa/km².

2. Kecamatan Mariso

Kecamatan Mariso secara administrasi mencakup 9 kelurahan. Berdasarkan letak dan posisinya, wilayah kecamatan Mariso berbatasan langsung dengan Kecamatan Ujung Pandang di sebelah Utara, di sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Mamajang, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Tamalate dan di sebelah Barat berbatasan dengan Selat Makassar. Jumlah dan kepadatan penduduk di wilayah kecamatan Mariso, dijelaskan pada table berikut;

Tabel 5.2 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Mariso

No	Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Mangasa	203	10348	32042	203
2	Parang Tambung	138	9749	42396	138
3	Tanjung Mardeka	337	2216	11414	337
4	Barombong	734	3105	13276	734
5	Maccini Sombala	204	5185	22584	204
6	Jongaya	51	3932	15678	51
7	Mannuruki	154	3583	12082	154
8	Pa'baeng-Baeng	53	5059	20731	53
9	Balang Baru	118	4018	19058	118
10	Bungaya	29	2230	8949	309
11	Bontoduri	-	-	-	-
Jumlah		2021	49425	198210	

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Mariso yang dapat dijelaskan, yaitu: (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Pannambungan sebanyak 31 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di

Kelurahan Tamarunang sebanyak 12 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Pannambungan sebanyak 2895 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Kampung Buyang sebanyak 800 KK, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Pannambungan sebanyak 12324 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Kampung Buyang sebanyak 3819 jiwa, (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Lette sebanyak 633 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Kunjung Mae, Mario, dan Mariso sebanyak 167 Jiwa/Ha.

3. Kecamatan Mamajang.

Kecamatan Mamajang mencakup 13 kelurahan, dengan luas wilayah 225 Ha. Secara administrasi wilayah kecamatan Mamajang berbatasan langsung dengan Kecamatan Makassar dan Kecamatan Ujung Pandang, di sebelah Utara, di sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Rappocini, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Tamalate dan di sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Mariso. Jumlah dan kepadatan penduduk di wilayah Kecamatan Mamajang dijelaskan pada tabel berikut:

Tabel 5.3 Jumlah Dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Mamajang

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Tamparang Keke	6	1242	5129	855
2	Sambung Jawa	30	2476	10912	364
3	Karang Anyar	20	930	4113	206
4	Baji Mappakasunggu	15	1098	4332	289
5	Pa'batang	11	1228	4841	440
6	Parang	9	1766	6528	725
7	Bonto Lebang	12	1208	4004	334
8	Mamajang Dalam	19	775	3337	176
9	Labuang Baji	11	323	1372	125
10	Bonto Biraeng	62	874	3860	62
11	Mandala	8	881	3607	451
12	Maricaya Selatan	9	1012	5487	610
13	Mamajang Luar	13	797	3664	282
Jumlah		225	14610	61186	

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Tabel di atas memberi gambaran bahwa; (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Bonto Biraeng sebanyak 62 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Tamparang Keke sebanyak 6 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Sambung Jawa sebanyak 2476 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Labuang Baji sebanyak 323 KK, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Sambung Jawa sebanyak 10912 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Labuang Baji sebanyak 1372 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Tamparang Keke sebanyak 102 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Bonto Biraeng sebanyak 62 Jiwa/Ha

4. Kecamatan Makassar

Kecamatan Makassar mencakup 14 kelurahan, yang berbatasan dengan Kecamatan Biringkanaya dan Rappocini di sebelah Utara, Selat Makassar di sebelah Timur, Kecamatan Ujung Pandang di sebelah Selatan dan Kecamatan Mamajang di sebelah Barat. Jumlah dan kepadatan penduduk Kecamatan Makassar dijelaskan pada tabel berikut;

Tabel 5.4 Jumlah Dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Makassar

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Maricaya	26	5848	225
2	Maricaya Baru	21	7029	335
3	Maradekaya Selatan	11	2057	187
4	Bara-Baraya Selatan	14	7377	527
5	Bara-Baraya	16	6775	423
6	Maradekaya	13	4234	326
7	Maradekaya Utara	14	3217	230
8	Bara-Baraya Utara	11	6315	574
9	Bara-Baraya Timur	15	6808	454
10	Maccini Parang	23	8033	349
11	Maccini	26	7286	280
12	Maccini Gusung	20	8371	419
13	Barana	22	7299	332
14	Lariang Bangi	20	4403	220
Jumlah		252	85052	485

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Makassar adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Maccini dan Kelurahan Maricaya sebanyak 26 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Bara-baraya Utara dan Kelurahan Maradekaya Selatan sebanyak 11 Ha, (2) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Maccini Gusung sebanyak 8371 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Maradekaya Selatan sebanyak 2057 jiwa, dan (3) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Bara-baraya Utara sebanyak 574 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Maradekaya Selatan sebanyak 187 Jiwa/Ha.

5. Kecamatan Ujung Pandang

Kecamatan Ujung Pandang mencakup 10 kelurahan, yang berbatasan dengan Kecamatan Wajo di sebelah Utara, berbatasan dengan Kecamatan Makassar dan Kabupaten Gowa di sebelah Timur, berbatasan dengan Kecamatan Mariso di sebelah Selatan dan di sebelah Barat berbatasan dengan Selat Makassar. Jumlah dan kepadatan penduduk di Kecamatan Ujung Pandang pada tabel berikut;

Tabel 5.5 Jumlah Dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Makassar

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Lae-Lae	22	1784	81
2	Losari	27	2123	79
3	Mangkura	37	1504	41
4	Pisang Selatan	18	4067	226
5	Lajangiru	20	6156	308
6	Sawerigading	41	1667	41
7	Maloku	20	2534	127
8	Bulogading	23	2791	121
9	Baru	21	1619	77
10	Pisang Utara	34	4451	131
Jumlah		263	28696	

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Ujung Pandang adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Sawerigading sebanyak 41 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Pisang Selatan sebanyak 18 Ha, (2) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Lajangiru sebanyak 6.156 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Mangkura sebanyak 1.504 jiwa, dan (3) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Lajangiru sebanyak 308 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Mangkura dan Sawerigading sebanyak 41 Jiwa/ Ha.

6. Kecamatan Wajo

Kecamatan Wajo mencakup 8 kelurahan, secara administrasi berbatasan dengan Kabupaten Maros. di sebelah Utara, Kabupaten Gowa dan Kabupaten Maros. di sebelah Timur, Kabupaten Gowa di sebelah Selatan dan Selat Makassar di sebelah Barat. Jumlah dan kepadatan penduduk Kecamatan Wajo pada dijelaskan pada tabel berikut;

Tabel 5.6 Jumlah Dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Wajo

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Pattunuang	21	738	3197	152
2	Ende	16	735	3263	204
3	Melayu Baru	7	738	3385	484
4	Melayu	6	1263	5777	963
5	Butung	27	542	2433	90
6	Mampu	40	744	3318	83
7	Malimongan	41	947	4503	110
8	Malimongan Tua	41	1039	5057	123
Jumlah		199	6746	30933	

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Wajo adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Malimongan dan Kelurahan Malimongan Tua sebanyak 41 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Melayu sebanyak 6 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Melayu sebanyak 1263 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Butung sebanyak 542 KK, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Melayu sebanyak 5777 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Butung sebanyak 2433 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Melayu sebanyak 963 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Mampu sebanyak 83 Jiwa/Ha.

7. Kecamatan Ujung Tanah

Kecamatan Ujung Tanah sebanyak 9 Kelurahan, berbatasan dengan Pantai Makassar di sebelah Utara, di sebelah Timur Kecamatan Tallo, di sebelah Selatan Kecamatan Bontoala dan di sebelah Barat berbatasan dengan Pantai Makassar. Jumlah dan kepadatan penduduk Kecamatan Ujung Tanah pada table berikut;

Tabel 5.7 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Ujung Tanah

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah(Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk	Kepadatan Penduduk (Ha)
1	Ujung Tanah	50	308	1088	22
2	Tamalabba	58	746	3015	52
3	Tabaringan	55	1001	4481	81
4	Totaka	54	719	2993	55
5	Patingalloang	60	1299	5611	94
6	Gusung	18	487	3162	176
7	Patingalloang Baru	39	602	2863	73
8	Camba Berua	53	866	4844	91
9	Cambaya	53	1430	6878	130
Jumlah		440	7458	34935	

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Ujung Tanah adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Pattingalloang sebanyak 60 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Gusung sebanyak 18 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Cambaya sebanyak 1430 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Ujung Tanah sebanyak 308 jiwa, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Cambaya sebanyak 6878 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Ujung Tanah sebanyak 1088 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Gusung sebanyak 176 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Ujung Tanah sebanyak 22 Ha.

8. Kecamatan Bontoala

Kecamatan Bontoala sebanyak 12 kelurahan, berbatasan dengan Kecamatan Ujung Tanah. di sebelah Utara, Kecamatan Tallo di sebelah Timur, Kecamatan Makassar di sebelah Selatan dan Kecamatan Wajo di sebelah Barat, di sebelah Tenggara Kecamatan Panakkukang. Adapun deskripsi secara spesifik diuraikan pada tabel berikut;

Tabel 5.8 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Bontoala

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah Penduduk (Jiwa)	kepadatan penduduk (Jiwa/Ha)
1	Bunga Ejaya	18	5246	291
2	Bontoala	13	1801	138
3	Tompo Balang	11	3133	284
4	Wajo Baru	13	4779	367
5	Baraya	21	6019	286
6	Layang	21	8814	419
7	Parang Layang	19	4125	217
8	Bontoala Parang	23	4411	191
9	Bontoala Tua	12	4553	379
10	Gaddong	25	4492	179
11	Timungan Lompoa	19	5846	307
12	Malimongan Baru	15	3565	237
Jumlah		210	56784	3295

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Bontoala adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Gaddong sebanyak 25 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Tompo Balang sebanyak 11 Ha, (2) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Layang sebanyak 8814 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Bontoala sebanyak 1801 jiwa, dan (3) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Bontoala Tua sebanyak 379 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Bontoala sebanyak 138 Jiwa/Ha.

9. Kecamatan Tallo

Kecamatan Tallo sebanyak 15 kelurahan, yang berbatasan dengan Selat Makassar dan Kecamatan Ujung Pandang, di sebelah Utara, di sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Tamalanrea, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Bontoala dan Kecamatan Panakukang dan di sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Bontoala dan Kecamatan Ujung Tanah. Penjelasan lebih lanjut diuraikan pada tabel berikut;

Tabel 5.9 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Wilayah Kecamatan Tallo

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Rappokalling	59	3526	14987	254
2	Bunga eja beru	12	1989	9194	766
3	Pannampu	36	3867	17769	493
4	Tammua	62	2272	9909	159
5	Wala-walaya	11	1664	7584	689
6	Tallo	51	1842	8286	162
7	Buloa	41	1854	8092	197
8	Kaluku Bodoa	59	4633	22753	385
9	Lakkang	115	244	973	8
10	Lembo	13	2333	11664	897
11	Rappo Jawa	16	1548	6397	400
12	Suangga	30	2221	9216	307
13	Ujung Pandang Baru	31	810	3697	119
14	Kalukuang	21	1075	4709	224
15	La'latang	26	1052	4394	169
Jumlah		583	30930	139.167	6067

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Data tabel di atas memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Tallo adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Lakkang sebanyak 115 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Walawalaya sebanyak 11 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Kaluku Bodoa sebanyak 4633 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Lakkang sebanyak 244 KK, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Kaluku Bodoa sebanyak 22753 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Lakkang sebanyak 973 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Lembo sebanyak 897 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Lakkang sebanyak 8 Jiwa/Ha.

10. Kecamatan Panakkukang

Kecamatan Panakkukang sebanyak 11 kelurahan, berbatasan dengan Kecamatan Tallo, di sebelah Utara, di sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Tamalanrea, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Rappocini dan di sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Makassar. Keterangan selanjutnya dideskripsikan secara lengkap tabel berikut:

Tabel 5.10 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Panakkukang

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk (Jiwa)	kepadatan penduduk (Jiwa/Ha)
1	Tamamaung	127	9427	28388	223
2	Karuwisi	85	3450	10661	125
3	Karuwisi Utara	172	1710	7931	46
4	Panaikang	235	3533	16190	68
5	Pandang	116	2571	10977	94
6	Masale	132	2685	12184	92
7	Pampang	263	4562	18071	68
8	Sinrijala	17	1141	4709	277
9	Paropo	194	3740	16569	85
10	Karampuang	146	2525	10787	73
11	Tallo Baru	218	2803	11316	51
Jumlah		1705	38147	147783	1202

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Panakukang adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Pampang sebanyak 263 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Sinrijala sebanyak 17 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Tamamaung sebanyak 9427 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Sinrijala sebanyak 1141 KK, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Tamamaung sebanyak 28388 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Sinrijala sebanyak 4709 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Sinrijala sebanyak 277 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Karuwisi Utara sebanyak 46 Ha.

11. Kecamatan Rappocini

Kecamatan Rappocini sebanyak 10 kelurahan, Batas-batas dengan Kecamatan Panakukang di sebelah Utara, Kabupaten Gowa di sebelah Timur, Kecamatan Tamalate di sebelah Selatan dan Kecamatan Mamajang dan Kecamatan Makassar di sebelah Barat. Uraian di atas dilengkapi dengan data tentang luas wilayah, jumlah dan kepadatan penduduk sebagaimana table berikut;

Tabel 5.11 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Rappocini

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Mappala	50	2412	9859	197
2	Ballaparang	59	3215	13010	220
3	Buakana	77	3598	14434	187
4	Karunrung	152	3369	14274	93
5	Gunung Sari	213	10223	42093	197
6	Rappocini	36	2341	9584	266
7	Banta-Bantaeng	127	5747	23386	184
8	Tidung	89	3814	15958	179
9	Kassi-Kassi	82	4561	18672	227
10	Bonto Makkio	20	1303	5210	260
Jumlah		905	40583	166480	2010

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Rappocini adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Gunung Sari sebanyak 213 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Bonto Makkio sebanyak 20 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Gunung Sari sebanyak 10233 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Bonto Makkio sebanyak 1303 jiwa, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Gunung Sari sebanyak 42093 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Bonto Makkio sebanyak 5210 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Rappocini sebanyak 266 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Karunrung sebanyak 93 Jiwa/Ha.

12. Kecamatan Manggala

Kecamatan Manggala sebanyak 6 kelurahan, berbatasan dengan Kecamatan Tamalanrea di sebelah Utara, Kabupaten Marosdi sebelah Timur, Kabupaten Gowa. di sebelah Selatan dan Kecamatan Panakkukang di sebelah Barat. Uraian data tentang luas wilayah, jumlah dan kepadatan penduduk di Kecamatan Manggala disajikan pada tabel berikut;

Tabel 5.12 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Manggala

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Batua	192	5991	24912	129
2	Borong	192	4552	19033	99
3	Bangkala	342	6214	29642	86
4	Tamangapa	762	2727	12057	15
5	Manggala	444	5048	21079	47
6	Antang	263	6860	31936	121
Jumlah		2195	31392	138659	497

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa angka kemiskinan penduduk di Kecamatan Manggala adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Tamangapa sebanyak 762 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Batua dan Borong sebanyak 192 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Antang sebanyak 6860 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Tamangapa sebanyak 2727 KK, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Antang sebanyak 31936 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Tamangapa sebanyak 12057 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Batua sebanyak 129 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Tamangapa sebanyak 15 Jiwa/Ha.

13. Kecamatan Tamalanrea

Secara administratif, Kecamatan Tamalanrea memiliki 6 kelurahan yang berbatasan dengan Kecamatan Biringkanaya di sebelah Utara, Kabupaten Maros di sebelah Timur, Kecamatan Panakkukang di sebelah Selatan dan Selat Makassar di sebelah Barat. Uraian data tentang luas wilayah, jumlah dan kepadatan penduduk di Kecamatan Tamalanrea disajikan pada tabel berikut;

Tabel 5.13 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Tamalanrea

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Tamalanrea Indah	474	18176	38
2	Tamalanrea Jaya	298	20441	68
3	Tamalanrea	415	36684	88
4	Kapasa	418	19328	46
5	Parangloe	653	6884	10
6	Bira	926	11926	12
Jumlah		3184	113439	262

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Tamalanrea adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Bira sebanyak 9,26 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Tamalanreajaya sebanyak 2,98 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Tamalanrea sebanyak 10319 jiwa, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Parangloe sebanyak 2396 jiwa, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Tamalanrea sebanyak 36274 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Parangloe sebanyak 6808 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Tamalanrea sebanyak 9 Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Parangloe dan Bira sebanyak 1 Ha.

14. Kecamatan Biringkanaya.

Kecamatan Biringkanaya sebanyak 7 kelurahan dan merupakan salah satu dari 15 Kecamatan di Kota Makassar yang berbatasan dengan Kabupaten Maros sebelah Utara dan Timur, Kecamatan Tamalanrea di sebelah Selatan dan Kecamatan Tallo di sebelah Barat. Kecamatan Biringkanaya merupakan daerah bukan pantai dengan topografi ketinggian antara permukaan laut menurut jaraknya, letak masing-masing kelurahan ke Ibu kota Kecamatan sampai dengan jarak 5-10 km². Luas wilayah Kecamatan Biringkanaya adalah 48,22 km². Uraian data tentang luas wilayah, jumlah dan kepadatan penduduk di Kecamatan Biringkanaya disajikan pada tabel berikut;

Tabel 5.14 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Biringkanaya

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Ha)
1	Paccerrakkang	780	13772	57646	73
2	Daya	581	4406	14599	25
3	Pai	514	5494	23263	45
4	Sudiang Raya	878	11849	51736	58
5	Sudiang	1349	10002	40292	29
6	Bulurokeng	431	3006	12546	29
7	Untia	289	530	2438	8
Jumlah		4822	49059	202.520	267

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Biringkanaya adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Sudiang sebanyak 13,49 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Untia sebanyak 2,89 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Paccerakkang sebanyak 13772 KK, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Untia sebanyak 530 KK, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Paccerakkang sebanyak 57646 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Untia sebanyak 2438 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Paccerakkang dan Untia sebanyak 73 Jiwa/Ha, sedangkan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Untia sebanyak 8 Ha.

15. Kecamatan Kepulauan Sangkarrang

Kecamatan Kepulauan Sangkarrang terletak di bagian Utara Kota Makassar dan merupakan hasil pemekaran dari Kecamatan Ujung Tanah. Jumlah kelurahan yang memiliki Kecamatan Sangkarrang adalah 3 dengan luas wilayah 154 Ha. Uraian data tentang luas wilayah, jumlah dan kepadatan penduduk di Kecamatan Kepulauan Sangkarrang disajikan pada tabel berikut;

Tabel 5.15 Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Kepulauan Sangkarrang

No	Nama Kelurahan	Luas Wilayah(Ha)	Jumlah KK	Jumlah Penduduk	kepadatan penduduk (Ha).
1	Kodingareng	48	1175	4766	99
2	Barrang Caddi	57	1008	4809	84
3	Barrang Lompo	49	1023	4713	96
	jumlah	154	3206	14288	

Sumber; Badan Pusat Statistik Kota Makassar, 2019.

Berdasarkan data tabel di atas, memberi gambaran bahwa karakteristik penduduk di Kecamatan Sangkarrang adalah (1) Luas wilayah tertinggi terdapat di Kelurahan Barrang Caddi sebanyak 57 Ha, sedangkan luas wilayah terendah terdapat di Kelurahan Kodingareng sebanyak 48 Ha, (2) Jumlah KK tertinggi terdapat pada Kelurahan Kodingareng sebanyak 1175 jiwa, sedangkan jumlah KK terendah terdapat pada Kelurahan Barrang Caddi sebanyak 1008 KK, (3) Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kelurahan Barrang Caddi sebanyak 4809 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah terdapat pada Kelurahan Barrang Lompo sebanyak 4713 jiwa, dan (4) Jumlah kepadatan penduduk yang tertinggi terdapat di Kelurahan Kodingareng sebanyak 99 Jiwa/Ha dan jumlah kepadatan penduduk terendah terdapat di Kelurahan Barrang Caddi sebanyak 84 Ha.

Pada bab sebelumnya telah dipaparkan data primer dan sekunder dari hasil penelitian yang diperoleh langsung di lapangan dalam rangka menentukan Implementasi Kebijakan Program Permukiman Kumuh di Kota Makassar. Kemudian, pada bagian tersebut, data yang telah diperoleh akan dianalisis dan disajikan sesuai dengan fokus kajian penelitian, yaitu: implementasi kebijakan program penanganan permukiman kumuh kota Makassar, Faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di kota Makassar dan Strategi model kebijakan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar.

A. Implementasi Kebijakan Program Penanganan Permukiman Kumuh

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan guna mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Melalui aktivitas implementasi diketahui upaya yang dilakukan pihak-pihak terkait mengoptimalkan capaian tujuan kebijakan (Aprina, Y & Yusran, R., 2020). Dengan pemahaman seperti itu, pelaksanaan Program Penanganan Rumah Kumuh sebenarnya erat kaitannya dengan upaya yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait dalam mengoptimalkan pencapaian tujuan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU).

Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan tentunya memiliki maksud dan tujuan, terutama untuk

sasaran kebijakan yang dimaksud. Kebijakan yang ada untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, begitu juga mengenai permasalahan permukiman kumuh di kota Makassar.

Implementasi kebijakan program permukiman kumuh ini menggunakan teori model implementasi dari George C. Edward III yang telah menetapkan empat syarat (variabel penting) untuk mencapai keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: Komunikasi (*communication*), Sumber daya (*resource*), Disposisi (*disposition*), dan Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan bagian penting dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, tanpa komunikasi suatu kebijakan tidak akan berjalan dengan baik dan tidak akan dapat mencapai tujuan yang kejelasan serta tingkat pemahaman pelaksana.

a. Kejelasan dan Kesiapan

Menurut Edward III, Van Metter dan Van Horn serta Chema dan Rondinelli (dalam Yuwinanto, 2013:225) berbicara mengenai komunikasi terdapat suatu hal yang penting yaitu kejelasan, karena jika tidak ada kejelasan maka program yang direncanakan tidak akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan untuk tujuan-tujuannya. Kejelasan dan kesiapan koordinasi dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar melalui 3 tahapan yaitu (1) Tahap Pemerintah Kota, (2) Tahap Pemerintah Provinsi, dan (3) Tahap Pemerintah Pusat.

Dari ketiga tahapan tersebut, masing-masing memiliki peran yang dijalankan sesuai bidangnya masing-masing. Pemerintah Kota Makassar melalui Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Permukiman serta KOTAKU menangani permukiman mengacu pada 7 (tujuh) indikator yang ditangani. Ini antara lain (1) Bangunan Gedung, (2) jalan lingkungan, (3) penyediaan air minum, (4) drainase

lingkungan, (5) pengelolaan air limbah, (6) pengelolaan Persampahan, dan (7) proteksi kebakaran. Seperti apa yang telah disampaikan oleh informan IM mengatakan bahwa:

“Arah kebijakan pembangunan perumahan dan permukiman yang telah dicanangkan adalah upaya penciptakan lingkungan bersih dan sehat, termasuk peningkatan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat terhadap kebersihan dan kelestarian lingkungan. Untuk mencapai tujuan tersebut, tentu saja dibutuhkan peran aktif masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya untuk bersama-sama mengupayakan penurunan tingkat kekumuhan kota karena penanganan kawasan permukiman kumuh yang merupakan tantangan tersendiri bagi kota-kota di Indonesia termasuk Kota Makassar”.

Selanjutnya, IM menjelaskan bahwa:

“Sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, perlu diwujudkan strategi penanganan dan pengurangan luasan kawasan permukiman kumuh melalui peningkatan kualitas permukiman yang dilakukan dengan cara pemugaran, peremajaan, dan/atau pemukiman kembali, sesuai dengan tata ruang dan syarat hunian yang layak. Penanganan permukiman kumuh juga merupakan kegiatan prioritas strategis nasional bidang Cipta Karya, yaitu Gerakan 100-0-100 yang tertuang dalam RPJM tahun 2015-2019, yang salah satunya 0% permukiman kumuh perkotaan di tahun 2019. Untuk itu, perlu diupayakan penanganan yang mendasar, pada pokok permasalahan timbulnya kekumuhan khusus di perkotaan dengan penanganan yang terkoordinasi antar sektor melalui integrasi program dan kegiatan penanganan berbasis kawasan, berkelanjutan untuk mewujudkan lingkungan hunian yang layak, sehat, aman, serasi dan teratur. Di Kota Makassar jumlah kawasan kumuh ssekitar 800an ha yang terbagi dalam tiga kategori yaitu kumuh berat,

kumuh sedang dan kumuh ringan. Sebanyak 36 kelurahan dengan kategori kumuh berat, 50 kelurahan dengan kategori kumuh sedang, dan 17 kelurahan dengan kategori kumuh ringan. Sampai tahun 2018 total pengurangan luasan kumuh sebanyak 328,33 ha.

Berdasarkan paparan di atas dapat dikatakan bahwa arah kebijakan pembangunan perumahan dan permukiman yang telah dicanangkan adalah upaya penciptaan lingkungan bersih dan sehat an untuk mencapai tujuan tersebut, dibutuhkan peran aktif masyarakat dan pemangku kepentingan.

Selanjutnya, Kepala Bidang Pengembangan Kawasan Perumahan dan Pemukiman Dinas Tata Ruang dan Permukiman Kota Makassar yaitu AK dalam wawancaranya: “Lebih dari 80% permukiman kumuh di Kota Makassar berada di bantaran sungai. Dari segi perencanaan dinilai berhasil karena sebagian besar kawasan sungai Tallo dan Sungai Jene Berang telah diberdayakan masyarakat yang tinggal di kawasan tersebut sehingga dari segi perencanaan, dinas pekerjaan umum hanya mengikuti jalur yang ditentukan oleh masyarakat dan Komunitas”.

Dari hasil wawancara tersebut dapat dijelaskan bahwa penanganan permukiman kumuh yang ada di kawasan bantaran sungai telah berhasil diberdayakan masyarakat yang tinggal di kawasan itu, ini berarti bahwa terlihat kejelasan dan kesiapan pemerintah dan masyarakat dalam menghadapi permasalahan kawasan kumuh.

Berdasarkan data yang diperoleh menunjukkan bahwa luas kawasan kumuh sebelum peningkatan kualitas infrastruktur adalah 825,92 Ha dan setelah peningkatan kualitas infrastruktur permukiman berkurang sebesar 209,73 Ha. Artinya, bahwa selama periode 2015-2019 pengurangan luasan yang dapat dipenuhi sebesar 616,20 Ha atau 74,60 % dari total luasan permukiman kumuh di Kota Makassar.

Fakta ini setelah dikonfirmasi di lapangan menunjukkan bahwa pengurangan luas difokuskan pada peningkatan kualitas infrastruktur jalan dan drainase lingkungan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa program-program yang telah dilaksanakan selama ini belum mampu mengatasi dan menyelesaikan permasalahan permukiman kumuh secara keseluruhan sebagai suatu sistem perkotaan karena pelaksanaannya belum terintegrasi sebagai suatu sistem fisik lingkungan yang terintegrasi, sosial, ekonomi, dan penguatan kapasitas kelembagaan masyarakat.

Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) juga merupakan bagian dari program sosial kemanusiaan yang perlu dipahami dan diwujudkan bersama oleh seluruh masyarakat. Sehingga pemerintah daerah dalam hal ini dapat memposisikan dirinya sebagai fasilitator yang diharapkan mampu mengakomodir perkembangannya karena program ini merupakan program jangka panjang yang berkelanjutan. Maka dari itu, Pemkot Makassar kemudian melibatkan masyarakat untuk bahu-membahu menangani masalah permukiman kumuh. Dari segi perencanaan terlihat kawasan mana yang masih kumuh dan mana yang masyarakatnya sudah siap sehingga Pokja PKP akan bekerjasama dengan masyarakat dalam menangani permukiman kumuh. Sehingga dari sisi perencanaan lebih menitikberatkan pada aspek teknis.

Kemudian, pada tahap evaluasi dan monitoring, semua pihak terkait turun ke lapangan, baik dari Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pemadam Kebakaran maupun Bappeda dan Dinas Tata Ruang dan Permukiman. Karena dalam penanganan masalah permukiman kumuh terdapat pembagian tugas antara pemerintah kota, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Pada tahap implementasi 3 (tiga) pihak memiliki tim masing-masing, sehingga pada saat salah satu tim masuk tidak terjadi salah paham karena sudah dilakukan diskusi terlebih dahulu sehingga tidak terjadi

tumpang tindih antar kegiatan yang dilakukan, maka dari itu mulai tahun 2016 hingga tahun 2019 semua program yang dijalankan oleh pemerintah kota, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat dapat berjalan dengan lancar karena telah dikomunikasikan terlebih dahulu antara pihak-pihak terkait.

Akan tetapi, di sisi lain, hasil evaluasi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa permasalahan dasar permukiman kumuh di Kota Makassar didasarkan pada urgensi penanganan yang telah dilakukan terkait dengan upaya keberlanjutan pembangunan permukiman kumuh dan optimalisasi penanganannya, yaitu; (i) akses ekonomi, relevansinya dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin dan terpinggirkan, (ii) masalah sosial terkait penyelesaian konflik sosial dan kejahatan perkotaan yang cenderung meningkat setiap tahun, dan (iii) perilaku dan kesadaran masyarakat terhadap kondisi lingkungan tempat tinggal mereka yang relatif rendah menyebabkan beban masyarakat, pencemaran lingkungan cukup tinggi.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, pemerintah dan masyarakat memiliki kesiapan dan kejesalan yang baik dalam menangani permasalahan kawasan kumuh di Kota Makassar. Hal ini ditunjukkan dengan komunikasi dan koordinasi yang baik antara berbagai pihak yang terlibat sehingga mendorong kerjasama yang baik, dan berjalan sesuai alur yang direncanakan tanpa adanya kendala yang berarti, namun masih terdapat masyarakat yang belum memiliki kesadaran terhadap pencemaran lingkungan yang mereka tempati

b. Tingkat Pemahaman Pelaksana

Tingkat pemahaman para pelaksana dalam pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar sudah baik. Jelas dari tanggung jawab yang dilakukan, seperti pembuatan laporan yang kemudian dievaluasi dan dipantau secara terus menerus di lapangan seperti yang

dilakukan dalam program Kotaku (Kota Tanpa Kumuh).

Oleh karena itu, untuk langkah selanjutnya perlu pemahaman masyarakat mengenai kebersihan dan kreativitas masyarakat yang menjadi faktor utama dalam mewujudkan lingkungan hunian yang bersih dan nyaman. Swadaya masyarakat dengan hubungan komunitas yang sangat erat akan membentuk lembaga warga yang mampu menciptakan permukiman dan lingkungan yang serasi dan seimbang, dengan tata kelola yang baik sehingga akan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh informan IM yang mengatakan bahwa:

“di awal tahun 2016 telah difasilitasi setiap warga secara kolektif untuk mengumpulkan ide-ide kreatif dan alternatif terkait masalah pemukiman, seperti rehabilitasi kampung, penataan kampung, dan lain-lain. Intinya adalah untuk melibatkan orang-orang yang terkena dampak dalam setiap tahap proses. Pendekatan tersebut harus dilakukan se-partisipatif mungkin dan memperhatikan aspirasi masyarakat yang wilayahnya akan diremajakan”.

Sehingga dapat disimpulkan dari hasil wawancara diatas bahwa pemerintah sebagai pelaksana juga telah memfasilitasi masyarakat dalam penanganan permukiman kumuh agar masyarakat memiliki kehidupan yang lebih baik. Selain itu, masyarakat sebagai pelaksana juga menunjukkan kontribusi yang cukup baik melalui kepedulian dalam menjaga kesehatan lingkungan tempat tinggalnya masing-masing.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi merupakan “sebuah proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi terkait kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) harus disampaikan kepada pelaksana kebijakan agar para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan apa yang harus mereka persiapkan guna menjalankan kebijakan

tersebut sehingga sasaran dan tujuan dari kebijakan dapat tercapai sesuai dengan apa yang diharapkan.

Komunikasi kebijakan dapat membantu masyarakat menemukan norma-norma baru dan keharmonisan dalam mengimplementasikan kebijakan. Komunikasi kebijakan juga dapat membantu implementor dan sasaran target untuk saling bekerjasama mencapai tujuan kebijakan.

c. Sumber Daya (Resource)

Sumber daya adalah salah satu bagian yang terpenting dalam implementasi kebijakan selain dari faktor komunikasi, tanpa sumber daya, implementasi suatu kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya dapat diukur dengan indikator anggaran, kualitas sumber daya manusia dan fasilitas.

1) Anggaran

Sumber dana dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota, dan juga dari Corporate Social Responsibility (CSR). Berdasarkan pendapat dari Bapak HR. mengatakan bahwa;

“Berdasarkan Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 050 Tahun 2014 tentang kawasan Permukiman kumuh Kota Makassar, telah menetapkan kawasan kumuh di Kota Makassar sebanyak 103 lokasi permukiman kumuh yang menyebar di 15 Kecamatan dengan luasan 825,92 hektar. Data ini selanjutnya diverifikasi dan telah ditetapkan pula dalam SK Walikota Makassar No. 826 tahun 2018 dimana terjadi penambahan permukiman kumuh sebanyak 24 lokasi atau mengalami peningkatan 127 lokasi. Jadi berdasarkan penetapan wali kota itu sudah diketahui berapa luasan kumuh di tiap-tiap kelurahan, sehingga dengan begitu sudah bias ditentukan berapa anggaran yang harus dianggarkan di tiap-tiap kelurahan”.

Berdasar dari hasil wawancara diketahui bahwa setelah adanya penetapan dari walikota makassar kemudian anggaran dikeluarkan dan disalurkan melalui Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang tentunya dibentuk oleh Pemerintah, kemudian untuk pelaksanaannya BKM membentuk LKM di setiap kelurahan. Anggaran Dana tersebut langsung masuk ke rekening BKM yang kemudian disalurkan melalui LKM. Kemudian BKM dan LKM melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Sementara itu, Pemerintah Kota Makassar melalui Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Permukiman dalam proses pelaksanaan program kerja juga turut melakukan sosialisasi. Namun, jika sosialisasi terus dilakukan, BKM dan LKM akan menangannya.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa anggaran yang ada belum mampu menjangkau seluruh kawasan kumuh yang menjadi tanggung jawab pemerintah kota Makassar sehingga saat ini penanganan permukiman kumuh masih mengalami kendala. Dari segi sumber keuangan/anggaran dalam program Kotaku berupa anggaran dari pusat yang dialokasikan untuk implementasi kebijakan. Penganggaran program Kotaku dinyatakan dengan jelas dalam dokumen perencanaan (rencana anggaran) sebelum pekerjaan dilaksanakan. Berdasarkan keterangan informan, sumber dana program Kotaku di setiap kecamatan berbeda karena luas kawasan kumuh dan kebutuhan kelurahan berbeda-beda. Selain dari pusat, masyarakat bisa mandiri untuk menambah anggaran program kota.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:101) menyimpulkan bahwa keterbatasan sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Selain program tidak dapat dilaksanakan secara optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan menjadi rendah.

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

2) Sumber Daya Manusia

Kualitas sumber daya merupakan salah satu bagian terpenting dalam implementasi sebuah kebijakan, karena tanpa sumber daya yang berkualitas maka implementasi kebijakan tidak akan terwujud dengan baik dan tepat. Sumber daya yang dimaksud adalah manusia, anggaran dan fasilitas dimana jika ketiga sumber daya tersebut tidak memadai maka pelaksanaannya tidak akan dikatakan efektif. Kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar dinilai cukup baik dalam melaksanakan pelaksanaan program permukiman kumuh, hal ini terlihat dari luas kawasan kumuh yang berangsur-angsur semakin berkurang, namun dari sisi kuantitas dirasa masih kurang karena jumlah tim dalam program kota tanpa kumuh kurang rasional dengan beban kerja dilakukan.

Beban kerja koordinator kota terbantuan dengan adanya kepedulian masyarakat terhadap pengentasan permukiman kumuh juga dimanfaatkan dengan baik oleh Dinas Pekerjaan Umum sebagai pendukung keberhasilan program Kotaku. Program Kotaku yang dimulai dengan proses penyusunan Baseline 100-0-100 di Kota Makassar yang telah dilaksanakan sejak tahun 2015 ini telah melibatkan masyarakat dari berbagai kalangan, termasuk perangkat daerah (RT/RW), perangkat desa, relawan, pengurus BKM, serta LPM. Keterlibatan warga sekitar dalam pelaksanaan program Kotaku dinilai dapat menciptakan rasa memiliki sehingga hasil pembangunan akan lebih terjaga dan terpelihara oleh masyarakat.

Hal ini sejalan dengan hasil wawancara dengan informan bapak MFA selaku Ketua Tim Teknis dan Satker Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan yang mengatakan bahwa”:

“Pemerintah Kota (Pemkot) selalu siap mendukung kebutuhan bantuan program. Sebab, P2KKP dinilai sangat membantu Pemkot melalui penyiapan data permukiman melalui proses baseline data. Oleh karena itu, diharapkan camat dan lurah serta masyarakat dapat membantu dan mengawal proses data baseline. Meski dukungan anggaran dalam APBD tidak dialokasikan untuk mendukung kegiatan baseline data, Pemkot tetap memperjuangkannya dalam revisi APBD. Khususnya dukungan untuk kegiatan konsolidasi data di tingkat kelurahan”.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar melalui Dinas Pekerjaan Umum dalam mengatasi hal tersebut adalah pemberdayaan manusia yang secara tidak langsung diharapkan dapat mempengaruhi kondisi permukiman yang lebih layak huni. Dinas Pekerjaan Umum memanfaatkan potensi sumber daya manusia dengan mengadakan pelatihan keterampilan kepada masyarakat seperti pelatihan membuat kerajinan tangan dan mengolah industri makanan yang dapat meningkatkan pendapatan masyarakat, pelatihan ini dapat memanfaatkan potensi sumber daya alam dari lingkungan sekitar dan ini tentunya dapat meningkatkan pendapatan masyarakat. Peningkatan pendapatan masyarakat tentunya akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat. Semakin sejahtera seseorang tentunya akan membuat keinginan untuk hidup layak semakin tinggi.

Keinginan untuk hidup layak ini menyebabkan masyarakat ingin tinggal dan hidup di tempat yang memiliki lingkungan lebih baik. Di sampaikan oleh informan AK, bahwa:

“Dengan memiliki pendapatan yang cukup dan keinginan untuk hidup layak, maka masyarakat secara otomatis akan beranjak dari kawasan kumuh atau masyarakat dapat lebih memperhatikan lingkungan sehingga kualitas lingkungan tempat tinggalnya menjadi lebih baik. Tentunya pelatihan masyarakat ini

dapat mengatasi permasalahan permukiman kumuh, tidak merugikan pihak manapun sekaligus membawa banyak manfaat lainnya”.

Dengan demikian, dapat dilihat bahwa Pemerintah Kota Makassar mengharapkan agar masyarakat yang tinggal di permukiman kumuh dapat memiliki pendapatan yang cukup, oleh karena itu masyarakat harus mampu mengetahui potensi-potensi yang dimiliki dengan mengeluarkan ide-ide kreatifnya untuk mendapatkan penghasilan tambahan.

Dari berbagai hal tersebut dapat disimpulkan bahwa sumber daya manusia pada program pengentasan permukiman kumuh tidak hanya berasal dari pemerintah daerah. Melainkan lebih dari itu, masyarakat merupakan kunci dari keberhasilan program yang ada, karena program Kotaku merupakan program yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Keterlibatan masyarakat setempat dalam program pengentasan permukiman kumuh dapat menimbulkan perasaan memiliki (*sense of belonging*) yang kemudian memicu perhatian masyarakat untuk menjaga lingkungannya. Sedangkan dalam hal ini, pemerintah selanjutnya hanya bertindak dalam pengawasan.

3) Fasilitas

Kebutuhan akan papan bagi masyarakat dikawasan pusat kota sebagai suatu kebutuhan dasar, sementara pemenuhan sarana dan prasarana pada suatu lingkungan permukiman seharusnya dapat memenuhi kriteria perencanaan yang meliputi: sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana peribadatan, pelayanan umum dan ruang terbuka hijau prasarana jalan (baik lokal atau lingkungan), saluran air bersih, drainase, tempat pembuangan sampah, serta jaringan listrik dan jaringan telepon. Keberadaan lingkungan permukiman sangat dipengaruhi adanya proses urbanisasi sehingga migran yang masuk ke daerah kawasan pusat kota secara spontan membutuhkan permukiman, di mana

pertumbuhan lingkungan permukiman sangat cepat dan tidak dapat terbendung lagi, akibatnya berdampak pada kebutuhan akan perumahan tidak dapat dihindari.

Salah satu permasalahan yang dihadapi oleh kota Makassar yang sedang berkembang adalah kebutuhan akan tempat tinggal. Ketersediaan lahan untuk tempat tinggal yang layak sangat tergantung pada daya dukung lahan untuk menyediakan lokasi yang cocok untuk daerah permukiman. Lokasi yang diperuntukan sebagai kawasan permukiman sebaiknya memenuhi berbagai kriteria yang berkaitan dengan kenyamanan, kesehatan, dan keamanan.

Meningkatnya kebutuhan pemanfaatan penggunaan lahan di kawasan perkotaan di setiap daerah khususnya di Kota Makassar semakin meningkat, sejalan dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi dan berbagai kegiatan sosial ekonomi yang terjadi. Peningkatan kebutuhan lahan merupakan implikasi dari semakin beragamnya fungsi di kawasan perkotaan baik pemanfaatan untuk pemerintahan, perdagangan dan jasa, maupun industri. Pertumbuhan penduduk yang sangat pesat di Kota Makassar saat ini akan berimplikasi terhadap peningkatan kebutuhan ruang untuk mewadahi kegiatannya, dan salah satunya dimanifestasikan dalam wujud penggunaan lahan.

Permasalahan yang cukup serius ini menjadi hal yang sangat mendesak untuk diatasi yang berkaitan dengan kebutuhan pokok yaitu tempat tinggal. Jumlah pendatang yang besar dan penambahan penduduk alami tidak sebanding dengan ketersediaan lahan untuk permukiman. Seperti apa yang telah disampaikan informan SM bahwa:

“... sejauh ini bisa berjalan lancar dengan fasilitas sarana dan prasarana yang ada, mulai dari tahun 2016 sampai sekarang, kami selalu berusaha menyediakan fasilitas bagi masyarakat agar kebutuhannya terpenuhi, baik dalam bentuk dana maupun material, namun jumlah penduduk yang semakin bertambah dari tahun

ke tahun, baik penambahan yang berasal dari proses urbanisasi, maupun dari pertumbuhan penduduk dari kelahiran, terus ditambah lagi bertambahnya penduduk miskin yang diakibatkan oleh adanya PHK akibat dari pandemic Covid-19. Dinas Sosial Kota Makassar mencatat angka kemiskinan di Makassar meningkat signifikan sejak beberapa bulan terakhir akibat adanya pandemi virus Corona atau Covid-19 yang menyebabkan terjadinya PHK”.

Strategi penanganan kawasan permukiman kumuh merupakan implementasi dari misi Kelompok Kerja (Pokja) Perumahan dan Permukiman Kota Makassar yaitu Bappeda, Dians PU, dan Dinas PKP Kota Makassar untuk mencapai visi yang ditetapkan. Penanganan kawasan permukiman kumuh yang sudah dilakukan selama ini belum berjalan secara maksimal. Konsep penanganan yang baik tidak menjamin berhasilnya program penanganan kawasan permukiman kumuh, dikarenakan banyaknya kendala-kendala yang terjadi seperti minimnya anggaran, mindset masyarakat yang cenderung money orientation ketika diberikan bantuan, dan sebagainya.

Di lihat dari berbagai program dan kegiatan yang sudah dilaksanakan dan besarnya sumber dana yang telah dikeluarkan, kawasan permukiman kumuh tetap masih menjadi permasalahan yang tidak mudah untuk diatasi. Dinas Sosial Kota Makassar mencatat angka kemiskinan di Makassar meningkat signifikan sejak tiga bulan terakhir seiring pandemi virus Corona atau Covid-19. Jumlah kasus kemiskinan di Makassar sendiri mengalami peningkatan hingga 7 persen dari jumlah sebelumnya, sekitar 4,4 persen. Artinya ada peningkatan 3 persen dari sebelumnya <https://sulawesi.bisnis.com/read/20200519/539/1242746/kemiskinan-dimakassar-meningkat-signifikan>). Hal ini mengharuskan upaya penanganan kawasan permukiman kumuh merupakan upaya terpadu yang harus dilakukan

oleh semua pihak termasuk juga masyarakat miskin itu sendiri dengan komitmen yang kuat dari semua unsur pimpinan baik pemerintah, organisasi masyarakat dan kelompok masyarakat

Kondisi yang demikian ini tentu sangat berdampak pada proses penanganan permukiman kumuh. Hal ini diperkuat oleh salah seorang masyarakat, argument responden yang berinisial DJ mengatakan bahwa;

“kalau di daerah sini khususnya di wilayah yang masuk kumuh, kondisi hunian masyarakat pada lingkungan permukiman kumuh saat ini berada pada kondisi kategori cukup layak dan tidak layak sebagai tempat tinggal dimana rumah tersebut tidak memenuhi secara kualitas fisik maupun fasilitasnya”.

Pernyataan dari masyarakat tersebut setelah dilakukan konfirmasi langsung dilokasi oleh peneliti menunjukkan bahwa kondisi tersebut terjadi akibat jumlah anggota keluarga yang tidak sebanding dengan jumlah kamar yang tersedia. Artinya, bahwa setiap unit rumah rata-rata dihuni lebih dari satu kepala keluarga.

Hal ini dipertegas oleh Adisasmita (1999:11) yang mengatakan bahwa pembangunan dan penetapan kawasan permukiman yang diprioritaskan adalah mewujudkan tersedianya rumah dalam jumlah yang memadai, di dalam lingkungan yang sehat, serta memenuhi syarat-syarat sehat, memberi kepuasan penghuni, kuat dan dalam jangkauan daya beli rakyat banyak.

Upaya yang dilakukan pemerintah kota Makassar melalui kebijakan dan strategi pengembangan pemanfaatan dan pengendalian ruang Kota Makassar meliputi:

1. Memantapkan fungsi kota sebagai kota dunia dengan kearifan lokal
2. Memperkokoh atmosfer tata ruang yang berisikan masyarakat yang kuat

3. Memprioritaskan mitigasi dan adaptasi lingkungan pesisir dan sungai
4. Mengembangkan fungsi tematik ruang yang berdaya saing tinggi dan berstandar global
5. Menyebar pusat-pusat kegiatan perkotaan yang tematik dan terpadu
6. Memaksimalkan ruang terbuka menjadi RTH
7. Meningkatkan kualitas hijau ruang wilayah dengan rasio tutupan hijau
8. Merevitalisasi kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana di wilayah kota
9. Melengkapi jaringan prasarana kota standar global
10. Mengembangkan sistem transportasi air dan sistem transportasi darat yang terpadu melalui sistem ODOT
11. Mengembangkan sistem intermodal transportasi yang terpadu dan hirarkis (Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar 2010-2030)

Berbagai uraian tersebut menunjukkan bahwa pemerintah dalam penanganan permukiman kumuh juga memiliki perhatian lebih terhadap fasilitas atau sarana dan prasarana yang ada. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya kebijakan pemerintah dalam peningkatan akses pelayanan perkotaan dan pusat pertumbuhan ekonomi kawasan yang merata dan berhierarki, serta peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, dan sumberdaya air yang terpadu dan merata di seluruh Kota Makassar.

2. Disposisi (*Dispocition*)

a. Tindakan Partisipasi Pemerintah

Penataan kawasan kumuh di Kota Makassar ditargetkan semakin terarah setelah peraturan daerah tentang pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh di tetapkan. Keberadaan peraturan daerah ini memiliki arti penting bagi pemerintah dan juga masyarakat, khususnya bagi masyarakat yang terdampak langsung dalam penataan

permukiman kumuh. Karena diharapkan sebenarnya di dalam peraturan daerah yang membahas pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh tersebut juga akan lebih memberikan kepastian dan tanggung jawab pemerintah dalam penataan permukiman kumuh meskipun pada saat ini penataan tersebut sedang berjalan. Kemudian peraturan daerah itu juga akan sekaligus memberikan perlindungan kepada masyarakat terdampak karena penataan permukiman kumuh mengedepankan partisipasi masyarakat dan memperhatikan hak-hak masyarakat yang terdampak. Namun peraturan daerah tersebut sampai akhir tahun 2019 belum mendapat pengesahan, padahal program peanganan permukiman kumuh melalui program Kotaku dimulai tahun 2015 sampai dengan 2019.

Walaupun demikian, program penataan kawasan kumuh yang sudah direncanakan oleh pemerintah dapat diimplementasikan dengan baik sehingga luasan kawasan kumuh terus berkurang dari waktu ke waktu dan pemerintah juga akan terus mengupayakan agar kawasan kumuh yang sudah ditata tidak menjadi kumuh lagi. Seperti yang telah disampaikan oleh Bapak SM, bahwa:

“...kira-kira tadi ada 3 kewenangan itu jadi otomatis ya dalam menangani kumuh ada pusat, provinsi dan pemkot. Pusat dengan Dirjen Cipta Karya, provinsi itu ada bidangnya perumahan dan pemukiman, ada juga satker perpanjangan dari pusat. Satker pengembangan kawasan pemukiman kumuh. Ada juga dari kota dinas PU, ada juga program pusat KOTAKU. Di KOTAKU punya TFL yang disebar disemua wilayah kelurahan. Fokus ke permukiman kumuh itu terus kita punya program kerja perumahan dan kawasan permukiman yang ada anggota akademisi dari Dinas PU, Dinas Lingkungan Hidup, Bappeda, Dinas Kebakaran, dan komunitas. Semua yang terkait permukiman kumuh

karena indikator yang menangani tidak hanya di Dinas PU dan dinas lainnya juga, ya...dengan begitu alhamdulillah ada hasil pengurangan luasan kumuh dari tahun ke tahun”.

Disposisi merupakan sikap atau kecenderungan yang dimiliki oleh implementator. Apabila implementator kebijakan memiliki disposisi yang baik, maka kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik seperti apa yang telah direncanakan. Namun ketika implementator memiliki sikap yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan tersebut juga menjadi tidak efektif. Dengan kemauan dan keinginan pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugas serta tanggung jawab sehingga implementasi kebijakan program penanganan permukiman kumuh dapat tercapai secara efektif.

Hal ini didukung oleh pendapat Edward III (1980:89) yang mengatakan bahwa sikap yang baik atau positif para pelaksana terhadap suatu kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya bila perilaku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi sulit.

Berdasarkan data Kotaku, total luas kawasan kumuh di Kota Makassar 740,10 hektare yang tersebar di 103 lokasi kumuh pada tahun 2014 (SK Walikota Makassar Nomor: 050.05/1341/Kep/IX/2014) dan pada tahun 2018 berdasarkan SK Walikota Makassar Nomor: 826/53.2/Tahun 2018 menjadi 825,92 hektare yang tersebar di 127 lokasi kumuh. Proses pembahasan Raperda Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh tersebut membutuhkan waktu yang cukup lama.

Ranperda tersebut masuk dalam program pembentukan peraturan daerah pada tahun 2016 dan sampai pada tahun 2019 Perda tersebut belum disahkan oleh pemerintah kota

Makassar sehingga pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh mengacu pada SK Walikota Nomor 826/653.2/Tahun 2018 tentang Revisi dan Verifikasi Lokasi Permukiman Kumuh Kota Makassar Tahun Anggaran 2018 serta pelaksanaannya mengacu pada UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dimana dalam UU tersebut mengatur tiga pilihan dalam penataan kawasan kumuh yang dimulai dari pemugaran, peremajaan dan pilihan terakhir adalah permukiman kembali.

b. Sikap Pelaksana

Sikap pelaksana dalam mengimplementasikan program penanganan permukiman kumuh memiliki komitmen bahwa program yang dilakukan sudah berjalan dengan sebagaimana mestinya walaupun secara bertahap. Hal itu terlihat dari program yang dilakukan selama melaksanakan program penanganan permukiman kumuh. Selain itu, terlihat dari cara kerjasama dengan pihak swasta dan masyarakat. Kerjasama diantara elemen-elemen yang terkait bertujuan agar semuanya berjalan dengan maksimal. Direktorat Jendral Cipta Karya membuat salah satu langkah mewujudkannya dengan menginisiasi pembangunan platform kolaborasi melalui Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku). Program ini merupakan upaya strategis dalam rangka meningkatkan peran masyarakat dan memperkuat peran Pemerintah Daerah dalam percepatan penanganan kawasan kumuh dan mendukung gerakan 100-0-100 di perkotaan pada tahun 2016-2020.

Pada program Kotaku diharapkan pemerintah daerah melalui Dinas PU sebagai nahkoda dalam penanganan permukiman kumuh dan menyiapkan masyarakat sebagai subyek pembangunan melalui revitalisasi peran Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Sudah melakukan pendataan kondisi awal (baseline) 7 Indikator Kumuh di desa/kelurahan masing-masing. Data tersebut diintergrasikan antara

dokumen perencanaan masyarakat dan dokumen perencanaan kota untuk menentukan kegiatan prioritas mengurangi permukiman kumuh dan mencegah timbulnya permukiman kumuh baru. Pelaksanaan dilakukan oleh masyarakat atau oleh pihak lain, yang memiliki keahlian dalam pembangunan infrastruktur pada entitas kawasan dan kota.

Monitoring dan evaluasi dilakukan secara berkala guna memastikan ketepatan kualitas dan sasaran kegiatan, sehingga dapat membantu percepatan penanganan permukiman kumuh. Kegiatan-kegiatan pengembangan kapasitas untuk pemerintah daerah dan masyarakat akan dilakukan bersama tahapan kegiatan. Termasuk mendorong perubahan perilaku dalam pemanfaatan dan pemeliharaan sarana prasarana dasar permukiman.

Dalam mengentaskan permukiman kumuh ini sangat dibutuhkan kolaborasi baik dari tingkat pusat, tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota, setiap stakeholder sudah memiliki perannya masing-masing. Seperti yang telah disampaikan oleh Sekretaris Dinas Penataan Ruang Kota Makassar yang sekaligus selaku Ketua Tim Teknis dan Satker Kota Makassar yaitu Bapak MFA bahwa:

“...kolaborasi yang diangkat pada program Kotaku adalah bicara tentang kita bukan hanya individu, mempunyai tujuan yang sama yaitu mengurangi permukiman kumuh, tidak merasa berkompetisi dan terciptanya komunikasi serta transparansi. Salah satu cara agar kolaborasi antara tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota terjalin dengan baik adalah dengan melakukan advokasi”.

Jadi, dapat dilihat bahwa kolaborasi pada program Kotaku perlu direalisasikan bukan hanya diwacanakan, semua elemen harus saling berkolaborasi untuk mewujudkan tujuan agar dapat mengurangi luas permukiman kumuh di Kota Makassar pada tahun 2019. God will (sikap) yang baik

oleh pemerintah dalam pelaksanaan program pengentasan permukiman kumuh juga ditunjukkan oleh pemerintah Kota Makassar yang memiliki komitmen untuk tetap melanjutkan program Kotaku meskipun program tersebut dari pemerintah pusat berakhir pada Tahun 2019.

Pemerintah menganggap bahwa program Kotaku tidak hanya digunakan sebagai pengentasan permukiman kumuh saja, melainkan juga untuk menjaga Kota Makassar sehingga tidak muncul lagi permukiman kumuh yang baru. Lebih dari itu, pemerintah Kota Makassar juga menganggap bahwa secara indeks dasar pengentasan kawasan kumuh telah terpenuhi, pemerintah masih memiliki kewajiban untuk memperbaiki seluruh kawasan sehingga memberikan kenyamanan lebih baik bagi masyarakat secara visual.

3. Struktur Birokrasi

Organisasi, menyediakan peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan-kegiatannya dan jarak dari puncak menunjukkan status relatifnya. Garis-garis antara berbagai posisi-posisi itu dibingkai untuk menunjukkan interaksi formal yang diterapkan. Kebanyakan peta organisasi bersifat hirarki yang menentukan hubungan antara atasan dan bawahan dan hubungan secara diagonal langsung organisasi melalui lima hal harus tergambar, yaitu; (1) jenjang hirarki jabatan-jabatan manajerial yang jelas sehingga terlihat “Siapa yang bertanggungjawab kepada siapa?”; (2) pelembagaan berbagai jenis kegiatan oprasional sehingga nyata jawaban terhadap pertanyaan “Siapa yang melakukan apa?”; (3) Berbagai saluran komunikasi yang terdapat dalam organisasi sebagai jawaban terhadap pertanyaan “Siapa yang berhubungan dengan siapa dan untuk kepentingan apa?”; (4) jaringan informasi yang dapat digunakan untuk berbagai kepentingan, baik yang sifatnya institusional maupun individual; (5) hubungan antara satu satuan kerja dengan berbagai satuan kerja yang

lain. Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan yang penting. Salah satu dari aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures/SOP). Fungsi dari SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni birokrasi yang rumit dan kompleks. Hal demikian pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

a. *Standar Operational Procedures (SOP)*

Struktur birokrasi merupakan unsur yang selalu melekat pada sebuah program atau kebijakan pemerintah, dengan kata lain struktur birokrasi unsur yang sangat penting dari kebijakan pemerintah, struktur birokrasi ini berperan dalam proses pembuatan kebijakan maupun pelaksanaan kebijakan.

Dalam hal ini struktur birokrasi merupakan salah satu penentu pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar. Jika struktur birokasinya mengalami kesalahan pada posisi jabatan berarti pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh tidak akan berjalan dengan baik. Kesalahan penempatan jabatan atau posisi sangat berpengaruh bagi kinerja pegawai.

Untuk melihat baik buruknya struktur birokrasi dalam program penanganan permukiman kumuh, penulis mencoba melihat dari kejelasan dalam struktur birokrasi pemerintah sebagai penanggung jawab program dan pengawasan yang efektif oleh birokrasi pemerintah terhadap pelaksana birokrasi. Pada kenyataannya dilapangan, struktur birokrasi dalam pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh khususnya di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Kawasan Permukiman Kota Makassar telah berjalan dengan baik. Hal ini bisa terlihat dari menurunnya tingkat permukiman kumuh yang awalnya pada tahun 2016 luas

permukiman kumuh mencapai 825,92 hektar, tahun 2017 yang dapat ditangani sekitar 175,18 hektar sehingga masih tersisa 650,74 hektar, dan pada tahun 2018 luasan kumuh yang tertangani sebesar 153,15 hektar sehingga luas kumuh pada tahun 2018 masih tersisa sekitar 497,59 hektar. Pada tahun 2019 total luasan kumuh yang tertangani sekitar 287,87 hektar sehingga luasan kumuh yang masih tersisa sampai akhir tahun 2019 adalah 209,73 hektar. Pentingnya komunikasi dan koordinasi antar aparat pelaksana serta tidak adanya konflik antar aparat dilapangan dalam mensukseskan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar.

Mekanisme prosedur yang digunakan dalam penanganan permukiman kumuh dari tingkat Kota Makassar dilaksanakan dalam empat tahap yang berlandaskan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar yang mengatur antara lain 1) Kebijakan akses pelayanan perkotaan dan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi wilayah darat maupun laut serta pulau-pulau kecil merata dan berhirarki, 2) peningkatan derajat kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana komunikasi, sumber daya air, energi, dan infrastruktur perkotaan secara terpadu dan merata diseluruh wilayah kota makassar, 3) penyebaran pusat-pusat kegiatan perkotaan yang lebih tematikdan terpadu, dan 4) pengembangan jaringan prasarana kota pada standar global. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 050.05/1341/Kep/IX/2014 tentang Penetapan Lokasi Permukiman Kumuh Kota Makassar Tahun Anggaran 2014. Keempat tahap tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Tahap Persiapan:
2. Tahap Perencanaan:
3. Tahap Pelaksanaan: dan
4. Tahap Keberlanjutan.

b. Struktur Organisasi atau Fragmentasi

Menurut Edward III (1980) bahwa penyebaran tanggung jawab pada satu lingkup kebijakan diantara beberapa unit organisasi disebut dengan fragmentasi. Dimensi fragmentasi menurut Widodo (2013) menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi karena akan membatasi kemampuan para pejabat tinggi untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dan akibat lebih lanjut dapat menimbulkan terjadinya ketidakefisienan serta pemborosan sumber daya yang langka.

Dimensi fragmentasi menegaskan jika struktur birokrasi terfragmentasi maka dapat meningkatkan kegagalan komunikasi, dimana instruksi yang dijalankan oleh para pelaksana akan terdistorsi. Fragmentasi dapat membatasi kemampuan para pejabat tinggi untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yurisdiksi tertentu, sehingga mengakibatkan terjadinya ketidakefisienan serta pemborosan sumber daya yang langka (Widodo, 2013).

Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman telah mempunyai SOP dan struktur birokrasi yang baik yang tercantum dalam Keputusan Walikota Nomor 64 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perumahan Dan Kawasan Permukiman untuk mempermudah dalam pembagian tugas dan melakukan pelayanan. Pada implementasi kebijakan penyelenggaraan program kota tanpa kumuh ini Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman telah melaksanakannya sesuai SOP yang berlaku, namun kenyataannya di lapangan

masih terdapat tumpang tindih dalam pelaksanaan program kota tanpa kumuh di kota Makassar yang menyebabkan pelaksanaannya belum optimal.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara yang dilakukan penulis dengan Bapak MFA yang mengatakan bahwa:

“di kota Makassar ada SK Wali Kota yang menegaskan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing bagian termasuk di dalam Tim Koorkot Kota Makassar dimana tim ini terdiri dari Koordinator, Askot fasilitator Kotaku dan dibentuk Badan Keswadayaan Masyarakat serta Kelompk Swadaya Masyarakat tuntuk dapat merealisasikan program Kotaku dengan baik sesuai dengan tujuan diadakannya program ini”.

Bertolak dari hasil wawancara tersebut di atas, diketahuai bahwa organisasi pelaksana kebijakan program Kotaku tanpa kumuh di kota Makassar bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah kota Makassar melalu dinas terkait namun ada tanggung jawab masyarakat untuk melaksanakan bahkan mengawal program ini dengan dibentuk kooordinator ditingkat kota sampai pada pembentukan Badan Keswadayaan Masyarakat serta kelompok swaday masyarakat, hal ini memberikan pengaruh terhadap implementasi program Kotaku karena harus dibutuhkan garis komando dan juga garis kolaborasi yang jelas sehingga tercipta koordinasi yang baik dalam pelaksanaan kebijakan penanganan program kota tanpa kumuh dengan baik

Sebagaimana yang dikatakan oleh (Widodo, 2013) Organisasi pelaksana yang terfragmentasi (terpecah atau tersebar) dapat menyebabkan distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Organisasi pelaksana yang semakin terfragmentasi akan semakin membutuhkan koordinasi yang intensif, sehingga menimbulkan peluang terjadinya distorsi komunikasi yang dapat menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.

B. Faktor Determinan dalam Pelaksanaan Program Penanganan Permukiman Kumuh

Dalam proses pelaksanaan sebuah kebijakan tentu saja dipengaruhi oleh beberapa faktor baik yang menjadi faktor determinan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan sehingga mencapai tujuannya.

1. Koordinasi Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah

Makna koordinasi antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berwenang, yakni pelaksanaan koordinasi antar instansi yang memiliki wewenang (Pemda, Dinas PU, Bappeda, Dinas Penataan Ruang, Dinas Kesehatan, Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan Dinas Lingkungan Hidup) dalam implementasi kebijakan program penanganan permukiman kumuh kota Makassar. Kedudukan pemerintah baik pusat maupun daerah dalam pelaksanaan peremajaan permukiman kumuh dengan pola pembangunan bertumpu pada masyarakat adalah sebagai pemimpin yang memiliki peran sebagai katalisator dan sekaligus mengendalikan secara adil.

Selanjutnya, ditegaskan pula bahwa pemerintah secara khusus berperan mobilitas sumberdaya untuk memungkinkan penduduknya merumahkan diri secara layak dan memberikan pelayanan teknik dan manajemen termasuk kemudahan perizinan. Peran pemerintah sebaiknya dibatasi pada pengelolaan sumber-sumber dana pengolaan penggunaan lahan, pengadaan prasarana terutama air bersih dan kegiatan-kegiatan lain pada skala kota agar masyarakat dapat benar-benar berpartisipasi dalam memperbaiki ataupun membangun permukimannya.

Swasta memiliki peran sebagai pembimbing dan pendamping organisasi kemasyarakatan dalam mengembangkan akses permodalan dan potensi pembangunan, menyelenggarakan pembangunan masyarakat (*Community*

Develompent) dan pembangunan perumahan, serta kegiatan terkait. Dengan demikian proses pembangunan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama (subjek) pembangunan, menuntut adanya fungsi swasta untuk dapat berperan serta memberdayakan masyarakat agar mampu berperan sebagai pelaku utama pembangunan sehingga dapat menempatkan diri sejajar dengan perilaku pembangunan lainnya. Di samping itu, peranan swasta seperti konsultan pembangunan juga sangat berperan dalam pendampingan masyarakat.

Kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah kota dengan swasta sudah berjalan dengan baik dan maksimal, terlihat dari jumlah kawasan kumuh yang berkurang setiap tahunnya. Meskipun belum sepenuhnya tertangani tetapi pemerintah beserta swasta dan masyarakat akan terus mengupayakan agar Kota Makassar terbebas dari permasalahan tentang permukiman kumuh. Baiknya kerjasama oleh pemerintah dengan pihak lain juga ditunjukkan dengan keterlibatan para masyarakat dalam pelaksanaan program Kotaku. Proses penyusunan Baseline 100-0-100 di Kota Makassar yang dilakukan sejak Tahun 2015, ribuan masyarakat dari berbagai kalangan turut membantu mensukseskan pelaksanaan program tersebut. Hal ini menunjukkan adanya kerjasama antara pemerintah dengan pihak lain dalam pencegahan dan pengentasan kawasan kumuh serta adanya komunikasi yang baik.

Fungsi dari komunikasi sangatlah penting agar semua pihak dapat mengetahui apa yang akan terjadi dalam pelaksanaan program penanganan dan pencegahan permukiman kumuh. Pada saat program tersebut berjalan dengan baik maka masyarakat dapat merasakan manfaatnya, mulai dari keadaan lingkungan yang rapih dan bersih, aman, harmonis dan berkelanjutan. Sehingga masyarakat hanya perlu merawat lingkungannya sendiri pada saat pencegahan permukiman kumuh sudah selesai dilakukan. Berdasarkan pendapat dari Bapak HR bahwa:

“...terkait KOTAKU, itu memang ada bantuan dari World Bank, programnya dan yang melakukan pinjaman itu dari pemerintah pusat jadi kita tinggal pelaksanaannya saja, kalau program KOTAKU itu di mulai dari tahun 2016, isu kumuh baru dimulai atau masuk RPJMN Cipta Karya 2015 kemudian kegiatannya berjalan dengan nama kumuh. Sebelumnya ada juga NOSSP dan PNPM, sebenarnya mekanismenya sama cuma dulu belum dengan SK Walikota, kan dulu disetiap kelurahan ada PNPM tersebut”.

Dari penjabaran tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah menyadari perannya sebagai fasilitator bagi masyarakat, dan masyarakat merupakan tumpuan dari program pengentasan permukiman kumuh, sehingga baik pemerintah maupun masyarakat harus memiliki kerjasama yang baik. Dalam pelaksanaannya, pemerintah dan masyarakat telah melakukan kerjasama dengan baik dalam upaya mengatasi permasalahan permukiman kumuh. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya kontribusi masyarakat dalam berbagai kegiatan atau pelaksanaan program, yang berakibat pada semakin berkurangnya kawasan permukiman kumuh yang ada dari tahun ke tahun.

2. Kejelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Berdasarkan Undang-Undang No 1 Tahun 2011 menjelaskan Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan

rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sejalan dengan peran masyarakat di dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, Pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab untuk menjadi fasilitator, memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat, serta melakukan penelitian dan pengembangan yang meliputi berbagai aspek yang terkait, antara lain, tata ruang, pertanahan, prasarana lingkungan, industri bahan dan komponen, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, kearifan lokal, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak hanya melakukan pembangunan baru, tetapi juga melakukan pencegahan serta pembenahan perumahan dan kawasan permukiman yang telah ada dengan melakukan pengembangan, penataan, atau peremajaan lingkungan hunian perkotaan atau perdesaan serta pembangunan kembali terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

Untuk itu, penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman perlu dukungan anggaran yang bersumber

dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan belanja daerah, lembaga pembiayaan, dan/ atau swadaya masyarakat. Dalam hal ini, Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat perlu melakukan upaya pengembangan sistem pembiayaan perumahan dan permukiman secara menyeluruh dan terpadu. Berdasarkan pendapat dari AK bahwa:

“...masyarakat kalau mendengar penataan pemukiman kumuh itu takut digusur atau takut terkena dampaknya seperti itu, kita juga dalam menangani permukiman kumuh itu harus melihat kesiapan masyarakatnya, kadang misalnya ada programnya yang telah berhasil di wilayah itu misal dengan program PLPBK dia hanya menangani satu titik dalam satu kawasan tapi berhasil, itu akan menggerakkan masyarakatnya yang kemudian masyarakat tersebut juga ingin wilayahnya ditata dan mereka malah mengajukan audiensi ke walikota dan mereka bersedia rumahnya dikepras tetapi dengan melalui tandan tangan. Mereka bersedia rumahnya dikepras tetapi juga ditata seperti itu. Tetapi di wilayah lain ada juga yang belum sadar, padahal dalam UU no. 1 tahun 2011 tentang perumahan dan Kawasan permukiman sudah jelas secara rinci terkait program kumuh ini, ditambah lagi adanya surat edaran (SE) dari kementerian PUPR yang lebih rinci lagi mengenai tata laksana program ini.”.

Berlandaskan dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 tersebut Pemerintah Kota Makassar berhasil menekan angka pertumbuhan permukiman kumuh dari tahun ke tahun. Dalam menangani permasalahan permukiman kumuh, Dinas PU melihat terlebih dahulu mana yang harus di prioritaskan, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam penanganan yang dilakukan setiap tahunnya. Karena pada tahun berikutnya Dinas PU harus mengurus daerah kumuh yang berada di daerah lain agar Kota Makassar bisa terbebas dari permukiman kumuh.

C. Partisipasi Masyarakat dalam Penanganan dan Pencegahan Kawasan Kumuh

Apabila warga masyarakat sudah sadar mengenai arti pentingnya penanganan dan pencegahan itu, maka jelas mereka juga akan lebih banyak melibatkan diri didalamnya. Hal ini dimaksudkan agar apa yang menjadi tujuan dapat tercapai yakni memberikan hidup sejahtera kepada semua warga masyarakat. Salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya berbagai perubahan di muka bumi ini adalah karena faktor pendidikan. Jika dihubungkan dengan tingkat pendidikan dengan partisipasi masyarakat penanganan dan pencegahan, maka kenyataan menunjukkan adanya hubungan yang erat. Masyarakat memiliki tingkat pendidikan yang tinggi biasanya mempunyai perhatian yang besar terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan, baik yang dilakukan pemerintah maupun yang merupakan swadaya masyarakat.

Melalui pendidikan yang tinggi itulah kemudian mereka mengerti tentang arti penting yang dilaksanakan dan mereka pada umumnya merasa senang terlibat dalam kegiatan tersebut, akan tetapi sebaliknya jika masyarakat mempunyai pendidikan yang rendah, maka mereka sulit untuk mengerti apa dan bagaimana pentingnya penanganan dan pencegahan yang dilaksanakan itu. Karena ketidaktahuan itulah kemudian timbul sikap yang acuh dan bermasa bodoh. Kenyataan ini memberikan gambaran bahwa betapa besar pengaruh pendidikan terhadap partisipasi masyarakat.

Hal ini terlihat jelas dari tingkat pendidikan bahwa masyarakat turut berpengaruh terhadap partisipasinya dalam kegiatan yang berarti bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang semakin tinggi pula partisipasinya dalam kegiatan, khususnya dalam pemberian ide-ide/pikiran. Kemudian semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka semakin berkurang pulalah tingkat partisipasinya dalam

bentuk tenaga, hal itu dikarenakan adanya suatu pekerjaan tertentu yang tidak dapat ditinggalkan, jika dibandingkan dengan masyarakat yang tingkat pendidikannya rendah maka dapat dilihat dengan jelas meskipun mereka tidak dapat berpartisipasi dalam bentuk pemberian saran/ide tetapi mereka lebih aktif berpartisipasi dalam bentuk pemberian tenaga. Berdasarkan pendapat dari Bapak IM bahwa:

“... oleh karena itu pemerintah sangat berharap sekali kepada masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam setiap kegiatan yang dilakukan, baik itu dari Dinas PU, Bina Marga, Bappeda dan Komunitas. Agar pemerintah dapat mengetahui hal apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat, sehingga tidak banyak terjadi kekurangan dalam penanganan dan pencegahan permukiman kumuh. Pemerintah mengharapkan masyarakat dapat mengikuti pada semua tahap, baik itu dari perencanaan, pelaksanaan serta tahap monitoring dan evaluasi. Karena jika masyarakat mengikuti semua tahapan tersebut maka semua program dapat berjalan dengan lancar dan tidak ada hambatan”.

Hal yang berbeda disampaikan oleh DJ dalam wawancaranya terkait partisipasi masyarakat dalam upaya penanganan dan pencegahan kawasan kumuh adalah sebagai berikut:

“... ya, bagaimana mau ikut berpartisipasi dalam program tersebut, partisipasi dalam bentuk apa kira-kira yang bisa kita atau masyarakat berikan, mau partisipasi dalam bentuk harta benda jelas tidak mungkin, wong kita saja tidak ada uang, kan katanya kegiatan ini sudah dibiayai oleh pemerintah, trus partisipasi dalam bentuk tenaga juga susah karena kita atau masyarakat yang tinggal di Kawasan kumuh rata-rata berpenghasilan rendah kerjanya serabutan dan setiap harinya bahkan bias sampai malam pergi mencari uang untuk biaya hidup...”

Relevan dengan hasil wawancara dengan salah seorang informan MS yang mengatakan bahwa:

“pelaksanaan Kotaku sebenarnya diharuskan adanya partisipasi dari masyarakat, terutama masyarakat yang ada di sekitar, misalnya program pembangunan jalan peping blok atau drainase semestinya masyarakat yang ada disekitar situ ikut berpartisipasi, walaupun sebenarnya kita sudah meminta untuk berpartisipasi kepada masyarakat sekitar, namun adakalanya masyarakat sekitar selalu menganggap ini proyek pemerintah, yang sudah ditentukan siapa yang mengerjakannya, dananya sudah tersedia, jadi mereka menganggap tidak perlu lagi dibantu oleh masyarakat”.

Menurut menurut Cohen dan Uphoff (dalam Soetomo 2008:12) Partisipasi dalam pelaksanaan dengan wujud nyata partisipasi berupa: partisipasi dalam bentuk tenaga, partisipasi dalam bentuk uang, partisipasi dalam bentuk harta benda yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan. Dalam hal ini hampir semua warga bisa dikatakan tidak bias ikut berpartisipasi dalam program pembangunan yang ada daerahnya akibat kesibukan masyarakat karena pekerjaannya/profesinya. Masyarakat menganggap bahwa kegiatan pembangunan tersebut sudah dibiayai oleh pemerintah dan sudah ada pihak yang ditunjuk untuk melaksanakannya

Dengan demikian disimpulkan bahwa adanya tingkat pendidikan yang rendah pada masyarakat, menimbulkan minimnya kesadaran dan kepedulian masyarakat untuk menjaga lingkungan sekitarnya. Hal tersebut kemudian berdampak pada minimnya partisipasi masyarakat dengan tingkat pendidikan rendah pada setiap pelaksanaan program pengentasan permukiman kumuh di Kota Makassar.

1. Pola Pikir Masyarakat

Latar belakang pendidikan masyarakat yang rendah berdampak pada ketidakmampuan mereka untuk ikut

bersaing dalam mendapatkan pekerjaan yang layak. Sehingga fokus utama masyarakat hanya pada pekerjaan non-formal seperti tukang becak, tukang batu, tukang kayu, tukang parkir, dan tukang ojek guna untuk memenuhi kebutuhan sehari harinya. Artinya pola pikir masyarakat yang tinggal di kawasan kumuh lebih terfokus pada pemenuhan kebutuhan ekonomi keluarga dan pola pikir mereka dalam memahami pentingnya menjaga kebersihan lingkungan juga terabaikan. Mengacu pada peranan pendidikan secara umum yaitu Pendidikan berperan untuk bimbingan yang di berikan seseorang pada orang lain terhadap sesuatu hal agar mereka dapat memahami.

Selain itu gaya hidup masyarakat yang dipengaruhi oleh kondisi sosial budaya membuat kondisi lingkungan menjadi kotor, hal ini timbul akibat kurangnya koordinasi baik antara anggota masyarakat dengan anggota masyarakat lainnya, pemerintah setempat dengan masyarakat sekitar untuk melakukan kegiatan sosial untuk menjaga dan membersihkan lingkungan sekitar. Hal ini dibuktikan dengan kegiatan sosial seperti kerja bakti, dimana kegiatan kerja bakti yang dilakukan warga sekitar untuk menjaga kebersihan lingkungan sangat kurang, yaitu sebanyak 1 sampai 2 kali dalam waktu satu bulan. Berangkat dari kondisi sosial yang belum maksimal perlu ada penekanan dari aspek kebudayaan yang dapat menjadi acuan masyarakat guna meningkatkan pola pikir masyarakat akan kondisi lingkungan sosial yang lebih baik. Dimana peranan kebudayaan dalam kehidupan sosial diharapkan dapat merubah kondisi lingkungan yang ada.

Hasil wawancara dengan IM yang mengatakan bahwa: “... terkadang dalam menangani permukiman kumuh masyarakat masih ada yang belum sadar bahwa lingkungannya tidak sehat, mindset tersebut harus dirubah agar tercipta lingkungan yang sehat, jika lingkungannya sehat maka masyarakat juga

dapat merasakan manfaatnya sendiri. Ini tidak, jika ada penataan masyarakat terkadang sering menolak, padahal kami tidak akan menggusur, hanya melakukan penataan dan peremajaan sehingga nanti jika sudah selesai maka dapat bermukim kembali. Tetapi syaratnya masyarakat harus menjaga kondisi lingkungannya dengan baik”.

Apabila dalam suatu wilayah mempunyai budaya untuk menjaga kebersihan lingkungan maka sangat mungkin masyarakat sekitarnya mempunyai sikap untuk selalu menjaga kebersihan lingkungan, karena lingkungan sangat berpengaruh dalam pembentukan sikap pribadi atau sikap seseorang. Melihat kondisi sosial masyarakat di kawasan permukiman kumuh, perlu kiranya dilakukan upaya-upaya, berupa sosialisasi untuk memberikan pemahaman pada masyarakat akan pentingnya menjaga kebersihan lingkungan. Sarana penunjang kebersihan lingkungan yang kurang memadai juga menjadi pemicu buruknya kondisi lingkungan permukiman kumuh, untuk dapat menilai bahwa suatu permukiman sehat atau tidak, perlu didasarkan pada karakteristik daerah permukiman yang merupakan standar yang telah disepakati. Karakteristik atau standar itu didasarkan pada beberapa aspek yaitu:

1. Keadaan fisik permukiman yang meliputi organisasi ruang, ukuran ruang, bahan bangunan, ventilasi dan sebagainya.
2. Fasilitas jalan lingkungan, baik berupa jalan utama, jalan menengah ataupun jalan lokal.
3. Fasilitas persampahan, meliputi tempat penampungan, pembuangan sementara maupun pembuangan akhir, termasuk sistem pengelolaannya.
4. Fasilitas air bersih meliputi ketersediaan, cara memperoleh maupun sistem pengelolaannya.

5. Sarana pembuangan air kotor, meliputi kualitas saluran kemampuan serta sistem kerjanya.

Sarana kebersihan lingkungan yang kurang memadai tersebut sangat berpotensi memperburuk kondisi lingkungan karena daya tampung fasilitas kebersihan seperti tempat pembuangan sampah terdekat (TPST) dan Mandi Cuci Kakus (MCK) tidak seimbang dengan jumlah warga yang setiap harinya membuang sampah dan kebutuhan warga akan air untuk mandi, mencuci, dan membuang tinja. Kerjasama antara pemerintah dan masyarakat sekitar baik dalam bentuk sosialisasi kepada masyarakat akan pentingnya menjaga kebersihan lingkungan ataupun kontribusi dalam memberikan pemahaman dan contoh mengenai bentuk pola permukiman yang baik dan rapi.

2. Strategi Kebijakan Program Penanganan Permukiman Kumuh di Kota Makassar

Strategi adalah sebuah pola atau rencana yang memadukan tujuan, kebijakan, dan serangkaian tindakan utama organisasi menjadi suatu kesatuan utuh yang dapat memenuhi kebutuhan para stakeholders (Evans dan Dean, 2004: 347). Keduanya mengatakan, strategi yang formal mengandung tiga unsur: a) sasaran/tujuan yang harus dicapai, b) kebijakan-kebijakan yang memandu atau membatasi tindakan, dan c) serangkaian aksi atau program untuk mencapai tujuan/sasaran.

Keberadaan permukiman kumuh perkotaan memiliki dua sisi peluang dan ancaman. Di satu sisi dapat mendukung produktivitas kota dalam menyediakan tenaga kerja dan kegiatan sektor ekonomi informal, namun di satu sisi memiliki resiko terhadap penghuninya seperti pada aspek kesehatan dan keselamatan. Penyebaran penyakit menular seperti TBC dan Covid-19 rawan terjadi akibat tingginya

frekuensi interaksi antar penduduk di permukiman kumuh, serta faktor fisik ruangan seperti ventilasi dan pencahayaan alami. Buruknya kualitas layanan kesehatan lingkungan termasuk air minum dan sanitasi berpengaruh pada tingginya kasus kematian bayi prematur dan kasus diare.

Kebutuhan perumahan dan kelengkapannya, sebagai aset terbesar rumah tangga, dapat menimbulkan beban finansial bagi penghuninya. Besarnya pengeluaran untuk layanan dasar akibat rendahnya kualitas air minum menyebabkan masyarakat permukiman kumuh harus membayar berkali-kali lipat lebih mahal untuk memperoleh air minum layak. Selain itu, permukiman kumuh yang padat juga rentan terhadap bencana seperti banjir atau kebakaran, yang dapat menyebabkan kerugian finansial yang besar bagi penghuninya. Melihat peluang dan tantangan permukiman kumuh tersebut, diperlukan penataan kawasan untuk dapat memastikan keamanan bermukim sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat di permukiman kumuh.

Pendekatan yang dilakukan diberbagai negara dalam upaya peningkatan kualitas permukiman kumuh terus berkembang sesuai dengan tuntutan zaman dan bertambahnya pemahaman atas permasalahan permukiman. Menurut Acioly (2007), praktik yang umum dilakukan pada era 1970-an berupa penggusuran dan pembongkaran. Kemudian mulai muncul kesadaran atas pengakuan hak kepemilikan serta peningkatan kualitas di permukiman kumuh. Perkembangan pola penanganan permukiman kumuh selanjutnya berupaya menyentuh aspek fundamental dari perumahan dan komunitas, melalui program terpadu yang tidak hanya menangani aspek fisik tetapi juga sisi ekonomi dan sosial. Skema program pun melibatkan partisipasi komunitas dan kolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan.

Sebagai bagian dari upaya pengentasan permukiman kumuh, seperti yang dijalankan di berbagai negara, terdapat 2 pendekatan pengembangan program perumahan bagi MBR dan masyarakat miskin. Pertama melalui pola peningkatan kawasan kumuh (slum upgrading), dengan menggunakan sudut pandang permukiman eksisting sebagai titik awal pengembangan program. Pendekatan lainnya yaitu melalui pengembangan perumahan baru yang terjangkau, yang diperuntukkan untuk MBR. Setiap pendekatan tersebut memiliki dasar kebijakan dan pilihan strategi yang berbeda, serta karakteristik organisasi program yang berbeda. Pendekatan slum upgrading berupaya mencari alternatif solusi yang cocok dengan komunitas, dilakukan dengan skema bottom-up. Sedangkan pendekatan pengembangan perumahan baru biasanya bersifat top-down, dan mengharuskan adanya seleksi segmen penghuni yang sesuai dengan peruntukkan perumahan yang dihasilkan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman pasal 97, peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh dapat dilaksanakan dengan pola pemugaran (slum upgrading), pemukiman kembali (resettlement), atau peremajaan (regeneration/ renewal). Berbagai pola tersebut diupayakan melalui berbagai program baik dari pemerintah pusat maupun daerah. Khusus dalam konteks perkotaan, fokus saat ini adalah untuk mendorong pelaksanaan pola peremajaan kota.

Indonesia memiliki pengalaman panjang kebijakan dan program penanganan permukiman kumuh. Kampung Improvement Program (KIP) yang dilakukan di Jakarta menjadi pionir program penanganan permukiman kumuh, yang dilanjutkan dengan berbagai program

lainnya. Pendekatan awal yang fokus pada perbaikan fisik, ditindaklanjuti dengan pendekatan tribina yang lebih luas melibatkan aspek ekonomi, sosial, dan pemberdayaan masyarakat. Selanjutnya penanganan kumuh dikaitkan dengan program pengentasan kemiskinan seperti melalui program P2KP dan PNPM. Pola penanganan peremajaan dianggap dapat merepresentasikan pendekatan terkini, serta mampu menjawab permasalahan yang dihadapi kawasan perkotaan secara holistik.

Strategi implementasi kebijakan penanganan permukiman kumuh dalam penelitian ini adalah langkah-langkah yang ditempuh dalam upaya pelaksanaan kegiatan-kegiatan untuk mengatasi bahkan mencegah masalah yang dihadapi tersebut, yang dapat dilihat dari aspek pencegahan melalui kegiatan pengawasan dan pengendalian serta aspek pemberdayaan masyarakat.

a. Pengoptimalan Pengawasan dan Pengendalian

Dalam rangka mencegah tumbuh dan berkembangnya kawasan kumuh, pemerintah kota Makassar berkewajiban dan bertanggung jawab melaksanakan pengawasan dan pengendalian pembangunan di kawasan kumuh. Hal ini diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Pengawasan dan pengendalian pembangunan di kawasan kumuh dilakukan secara berkala terkait kesesuaian terhadap perizinan, standar teknis, dan kelaikan fungsi dari bangunan, prasarana, sarana, dan utilitas umum. Hal ini memerlukan kecermatan pemerintah kota Makassar yang berwenang dalam mengeluarkan izin dan sertifikat laik

fungsi. Selain itu, juga diperlukan dukungan masyarakat dengan cara melaporkan apabila mengetahui adanya ketidaksesuaian di suatu kawasan sehingga dapat segera diketahui dan ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah.

Syahrin (2003:105) menyatakan pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja.

Secara substansi kegiatan pengawasan/monitoring lebih terfokus pada kegiatan yang sedang dilaksanakan, dengan tujuan untuk menggali informasi secara regular berdasarkan indikator yang ada dan untuk mengetahui apakah kegiatan yang sedang berlangsung sesuai dengan perencanaan dan prosedur yang telah disepakati. Apabila dilakukan dengan baik akan sangat bermanfaat dalam memastikan pelaksanaan kegiatan tetap pada jalurnya (sesuai pedoman dan perencanaan program). Sekaligus memberikan informasi kepada pengelola program apabila terjadi hambatan dan penyimpangan, serta sebagai masukan dalam melakukan evaluasi

Dalam proses pelaksanaan penanganan rumah kumuh dalam program Kotaku yang memasuki tahap pelaksanaan konstruksi kegiatan monitoring rutin dilakukan oleh berbagai pihak untuk memastikan kualitas infrastruktur sesuai dengan

standar teknis, monitoring seperti yang dilakukan oleh PPK PKP beserta Tim Teknis untuk memastikan kesesuaian perencanaan yang ada dan mengetahui permasalahan dan kendala yang terjadi dilapangan.

Seperti terungkap melalui wawancara yang dilakukan dengan informan HR yang mengatakan bahwa;

“Sejauh ini pengawasan selalu dilakukan secara terjadwal maupun tidak terjadwal oleh PPK PKP guna memastikan proses pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan dalam permukiman kawasan kumuh di kota Makassar”.

Sedangkan dalam proses pengendalian pertama, menetapkan standar dan metode pengukuran prestasi kerja. Standar dan metode digunakan sebagai sarana dalam melakukan pengendalian. Standar digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan metode sebagai cara pengukuran kesesuaian antara standar dan hasil. Pada umumnya, standar pengendalian dispesifikan dalam sebuah Standard Operational Procedures (SOP) agar memiliki indikator-indikator lebih jelas dalam melakukan tindakan pengendalian. SOP dibuat secara tertulis sebagai acuan dalam melakukan kegiatan. Dengan tidak memiliki SOP dalam melakukan pengendalian pelaksanaan Program Kotaku di Kota Makassar, sehingga tidak memiliki acuan dalam melakukan pengendalian dimana terdapat perbedaan persepsi ketika penulis mewawancarai informan-informan yang terlibat dalam pengendalian pelaksanaan Program Kotaku di Kota Makassar.

Sebagai pihak yang memiliki tugas melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan program, sebaiknya satuan kerja dapat berinisiatif untuk membuat acuan dalam melakukan pengendalian sebagai mana

disebutkan pada Surat Edaran DJCK Nomor 40/SE/DC/2016 tentang Pedoman Umum Program Kotaku untuk melakukan pengembangan instrumen monitoring. Namun, pengendalian pelaksanaan Program Kotaku di Kota Makassar tidak memiliki SOP sehingga tidak terbentuknya SOP secara tertulis dan rinci untuk pengendalian pelaksanaan di Kota Makassar. Dalam pedoman umum pelaksanaan Program Kotaku disebutkan indikator keberhasilan yang diturunkan dari tujuan program secara umum dan penilaian indikator tersebut dilakukan secara nasional. Karena pelaksanaan di Kota Makassar tidak memiliki indikator yang dikembangkan dari indikator nasional selain target pengurangan permukiman kumuh, sehingga tidak dapat diukur keberhasilan pelaksanaan Program Kotaku di Kota Makassar.

Kedua, melakukan pengukuran prestasi kerja atau mengukur hasil kerja saat ini. Pengukuran hasil kerja ini dilakukan untuk melihat sejauh mana pelaksanaan dari perencanaan telah dilakukan dan apakah pelaksanaan sesuai dengan perencanaan. Dalam melakukan pengendalian pelaksanaan Program Kotaku di Kota Makassar, proses pengukuran hasil kerja ini dilakukan dengan pemantauan langsung ke lapangan dan pelaporan hasil kegiatan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan HR yang mengatakan bahwa;

“Sampai saat ini pemantauan yang dilakukan oleh satuan kerja masih memiliki kesimpangsiuran karena belum ada jadwal yang ditetapkan ditambah masalah pembiayaan untuk melakukan pemantauan di kawasan permukiman kumuh yang sementara dibangun dan yang telah dibangun”.

Selanjutnya dengan itu berdasarkan hasil wawancara dengan informan MS mengatakan bahwa:

“kalua masalah pengawasan, sebenarnya selalu dilakukan, baik itu dari dinas terkait maupun diri tim Kotaku itu sendiri, bahkan ketika program itu sudah selesai tim pemelihara yang dibentuk oleh kelurahan atau lurah yang tugasnya adalah untuk memelihara dan selalu memantu hasil kerja yang sudah selesai supaya tidak terjadi kumuh lagi atau tetap terjaga itu hasil kerja dari Kotaku”.

Bertolak dari hasil wawancara tersebut seharusnya satuan kerja harus memiliki jadwal-jadwal untuk melakukan pamantauan yang disesuaikan dengan jadwal petugas yang sekaligus sebagai pegawai pemerintah daerah Kota Makassar yang juga memiliki tugas pokok dan fungsi tersendiri. Meskipun menjalankan dua peran yang berbeda dan telah diberikan tugas pokok, hak dan wewenang, harusnya satuan kerja yang juga sebagai pegawai Pemerintah Kota Makassar dapat menjalankan secara optimal dan tidak mengenyampingkan peran sebagai satuan kerja.

b. Peningkatan Pemberdayaan Masyarakat.

Dalam pelaksanaan program program KOTAKU, bahwa partisipasi masyarakat di kawasan permukiman kumuh kota Makassar yang sifatnya tenaga seperti gotong royong adalah merupakan suatu hal yang memang sudah dilakukan oleh masyarakat sebelum program ini diadakan di lingkungannya, walaupun pada kenyataannya masyarakat yang mengikuti kegiatan masih sedikit diakibatkan berbagai faktor-faktor non teknis perangkat daerah dan ketersediaan waktu yang kurang untuk dapat ikut serta dalam kegiatan pembangunan karena faktor kesibukan pekerjaan. Dari itu kesadaran dan partisipasi masyarakat sangat berperan penting dalam kelancaran kegiatan ini, agar Pemberdayaan Masyarakat melalui Program KOTAKU di Kota Makassar

dapat berjalan dengan baik dan pemanfaatan program pun lebih tepat sasaran.

Berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan peneliti dapat disimpulkan bahwa faktor pendukung Program KOTAKU dalam meningkatkan kemandirian dan meningkatkan akses infrastruktur pada permukiman kumuh antara lain adalah partisipasi masyarakat, motivasi yang tinggi dari masyarakat maupun dari pengelola Program KOTAKU dan juga mampu mendorong keinginan masyarakat untuk mengikuti program-program tersebut.

Di lain pihak dan berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan peneliti pula bahwa, pemberdayaan masyarakat melalui Program Kota Tanpa Kumuh di Kota Makassar sangat terlihat bahwa peran serta masyarakat dalam mengikuti program KOTAKU masih kurang padahal program ini nantinya akan memberikan manfaat bagi masyarakat yang ada di kawasan permukiman kumuh yang mana nantinya akan meringankan kehidupan masyarakat dalam pembangunan, baik itu pembangunan sarana dan prasarana maupun dalam pembangunan mengentaskan kemiskinan guna mewujudkan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat yang ada di kawasan permukiman kumuh kota Makassar, adapun faktor penghambat dari pemberdayaan masyarakat melalui Program Kota Tanpa Kumuh, yaitu:

- 1) Kurangnya Koordinasi antara LKM dengan masyarakat dalam melakukan sosialisasi, karena banyaknya masyarakat tidak memahami Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku).
- 2) Untuk penghambat sarana dan prasarana dalam pembangunan, kurangnya kesadaran sebagian masyarakat untuk dapat membantu proses pembangunan sarana dan prasarana.

- 3) Sebagian masyarakat kawasan permukiman kumuh dalam proses membantu kegiatan program Kotaku terbentur dengan pekerjaan utama masyarakat.

Pemberdayaan selama ini memang sebuah usaha yang sangat sulit untuk dilakukan karena memberdayakan masyarakat tidak semudah membalikkan telapak tangan akan tetapi juga perlu tenaga, ide dan biaya yang besar. Dimana Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun kemampuan masyarakat, dengan mendorong, memotivasi, membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki dan berupaya untuk mengembangkan potensi itu menjadi tindakan nyata (Zubaedi, 2007:42). Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung (Suharto, 2007:58-59).

Selanjutnya, menurut Wirhatnolo dan Dwidjowijoto (2007: 74), menjelaskan bahwa Pemberdayaan adalah bukan merupakan hal yang mudah, pemberdayaan sangat mudah ketika kita belajar konsepnya akan tetapi pada prakteknya cukuplah sulit, karena dalam sebuah program atau kegiatan dengan tujuan pemberdayaan yang kita hadapi adalah individu atau kelompok-kelompok masyarakat. Pemberdayaan juga dilakukan dengan waktu yang lama juga membutuhkan pendampingan yang sesuai dan itu bukanlah hal yang mudah.

Memberdayakan berarti memampukan individu atau kelompok dalam masyarakat karena objeknya adalah masyarakat sehingga memang membutuhkan waktu yang lama apalagi ketika kita memberdayakan masyarakat yang di rubah adalah pola pikir maka perlu waktu yang lama. Memberdayakan juga membutuhkan kesabaran. Tidak hanya kesabaran saja, tetapi juga membutuhkan dana yang banyak dan belum pasti berhasil karena pengalaman yang ada ketika pemberdayaan dilakukan memang terjadi

perubahan sesuai yang diharapkan akan tetapi ketika kita mengakhirinya kadang masyarakat yang kita berdayakan akan kembali kepada kondisi yang semula.

IMPLEMENTASI DAN STRATEGI PROGRAM PENANGANAN PEMUKIMAN KUMUH

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dijelaskan bahwa Permukiman Kumuh adalah permukiman yang tidak laik huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat, sedangkan Perumahan Kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28H Ayat 1 menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Ayat tersebut menunjukkan bahwa tinggal di sebuah hunian dengan lingkungan yang layak merupakan hak dasar yang harus dijamin pemenuhannya oleh Pemerintah sebagai penyelenggara negara.

Salah satu indikator kekumuhan adalah masih rendahnya akses masyarakat terhadap pelayanan dasar perkotaan (jaringan air bersih, sanitasi, persampahan, dan drainase). Agenda yang dilakukan untuk mencegah timbulnya area kumuh dapat dilakukan melalui beberapa hal sebagai berikut: (a) Pengaturan dan perencanaan, dengan cara menyediakan landasan hukum bagi pemerintah. (b) Pemugaran, pemerintah memfasilitasi penyusunan perencanaan kawasan dan melakukan perbaikan dan pengembangan kembali menjadi

permukiman layak huni. (c) Peremajaan, mewujudkan permukiman yang lebih baik guna melindungi keselamatan. (d) Pemukiman kembali, yaitu memindahkan masyarakat dari lokasi yang tidak mungkin dibangun kembali/tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana serta menimbulkan bahaya bagi barang ataupun manusia.

A. Implementasi Kebijakan Program Penanganan Permukiman Kumuh

1. Komunikasi

Komunikasi yang dijalankan dalam pelaksanaan program Kotaku di Kota Makassar yaitu dalam hal metode sosialisasi, kejelasan dan konsistensi dalam sosialisasi kepada masyarakat sudah berjalan dengan baik. Namun, tetap ada kendala yang berasal dari masyarakat itu sendiri yang terkadang susah untuk diajak berdiskusi dan berkomunikasi.

Dalam suatu proses pelaksanaan program tentu ada kendalanya. Tidak terlepas dari kendala dalam proses komunikasinya. Kendala yang didapatkan oleh pelaksana dalam keberlanjutan program ini adalah terkadang ada wilayah yang susah mendapatkan persetujuannya. Namun melalui mediasi dan komunikasi yang dibangun pada akhirnya masyarakat bisa dan mau bekerja sama setelah diajak berkomunikasi dengan cara lebih baik.

Hal ini didukung oleh pendapat Komunikasi menurut Lasswell (1948) dalam Schramm (1963) "A convenient way to describe an act of communication is to answer the following questions: Who Says What In Which Channel To Whom With What Effect", suatu tindakan komunikasi terjadi jika komunikator menyampaikan suatu pesan melalui saluran kepada komunikan dengan efek tertentu. Dalam penelitian ini, unsur pesan atau informasi mendapat perhatian utama karena "salah satu sumber daya penting dalam organisasi

adalah informasi” (Rohim, 2009:153). Informasi sebagai unsur dari komunikasi memengaruhi munculnya gangguan atau hambatan dalam implementasi kebijakan publik. Kurangnya informasi menyebabkan implementasi kebijakan publik tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Selanjutnya Effendy, (2003:55) menyebut fungsi komunikasi, yaitu menginformasikan (to inform), mendidik (to educate), menghibur (to entertain), memengaruhi (to influence). Senjaya (2008:4.8) mengemukakan empat fungsinya, yaitu fungsi informatif, regulatif, persuasif, dan integratif”. Salah satu fungsi penting komunikasi adalah fungsi informasi melalui berbagai bentuk kegiatan komunikasi seperti tatap muka, sosialisasi, pelaporan lisan atau tertulis, penyebaran informasi dengan menggunakan sarana komunikasi papan nama dan rambu penunjuk, dan komunikasi media massa.

2. Sumber Daya

Implementasi kebijakan akan berhasil jika sebuah kebijakan didukung dengan adanya sumber daya-sumber daya yang memadai. Sumber daya - sumber daya yang maksimal akan mendukung implementasi yang baik pula. Sumber daya menjadi salah satu kunci kesuksesan proses implementasi kebijakan bagi suatu daerah. Meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan dengan jelas dan konsisten. Tetapi apabila sumber daya finansial, sumber daya manusia dan sarana prasarana tidak mendukung dan tidak memadai maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif. Tersedianya berbagai sumber daya yang memadai akan mendukung dalam suatu program untuk dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan ketrampilan, dedikasi, profesionalitas dan

kompetensi di bidangnya. Sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

Permasalahan seperti anggaran yang sangat sulit di lobi apabila penanganannya membutuhkan anggaran yang cukup besar atau anggarannya terlambat di cairkan, Melalui interview yang telah dilaksanakan dilapangan bahwa dengan melakukan koordinasi yang baik dengan semua pihak terutama pemerintah pusat, sehingga semua target program telah terlaksanakan dengan baik walaupun masih terdapat beberapa kendala Menurut Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Tahun 2016, sumber pembiayaan Kota Tanpa Kumuh berasal dari Bantuan Dana Investasi (BDI), Bank Dunia (World Bank) dan Islamic Development Bank (IDB). Pada Pemerintah Pusat yaitu Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melalui APBN diperkirakan dapat memenuhi minimum 20% dari total kebutuhan pendanaan. Pada Pemerintah Provinsi sekitar 5 milyar pertahun atau sekitar 3-5% dari APBD Provinsi, pada Pemerintah Kota/ Kabupaten berkontribusi sekitar 2-15 milyar pertahun atau sekitar 2-5% dari APBD yang besarnya sekitar 120-300milyar/ tahun sedangkan pada Masyarakat yang berkontribusi sekitar 20% pendanaan untuk infrastruktur tersier dalam bentuk in cash maupun material dan tenaga yang akan menjadi satu kesatuan pembiayaan demi mencapai target peningkatan kualitas penanganan kumuh yang diharapkan.

Program Kota Tanpa Kumuh memiliki sumber pendanaan yang berbeda-beda. Mulai dari Anggaran Pendapatan Belanja Nasional (APBN) dalam bentuk Bantuan Dana Investasi (BDI), Anggaran Pendapatan Belanja daerah (APBD), Corporate Social Responsibility (CSR), APBDesa hingga swadaya masyarakat. Anggaran yang bersumber dari BDI seluruhnya digunakan hanya untuk kegiatan

pembangunan fisik/ infrastruktur, sedangkan kegiatan lainnya seperti proses perencanaan didanai oleh anggaran yang bersumber dari APBD Kota Makassar.

3. Disposisi

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan seberapa besar kekuatan dan kekuasaan serta kepentingan-kepentingan dan program ataupun strategi yang digunakan para aktor kebijakan untuk memperlancar implementasi kebijakan. Jika hal ini tidak diperhitungkan dengan efektif maka besar kemungkinan kebijakan yang dibuat akan gagal dijalankan. Pelaksanaan suatu kebijakan tidak terlepas dari adanya keterkaitan dengan kekuasaan dan kepentingan-kepentingan para aktor baik yang membuat, melaksanakan atau di luar dari hal itu. Namun, dengan adanya kekuasaan dan kepentingan tersebut kemudian bagaimana para aktor bisa membuat strategi untuk menjalankan kebijakan secara lancar.

Dalam implementasi program Kota Tanpa Kumuh tidak lepas dari adanya kekuasaan serta kepentingan-kepentingan dan program atau strategi yang digunakan oleh para aktor kebijakan. Program Kota Tanpa Kumuh merupakan program pemerintah untuk mengentaskan kekumuhan lingkungan yang menargetkan kawasan kumuh akan hilang dan program ini didukung gerakan 100-0-100.

Sebelumnya Program Kota Tanpa Kumuh adalah Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang lahir pada tahun 1999. Tentu kelahiran program P2KP beririsan dengan konteks politik. Dalam proses perjalanan P2KP tersebut menunjukkan hasil perkembangan positif, mulai tahun 2007 telah dirintis untuk mengadopsi P2KP menjadi bagian dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Program ini diarahkan untuk mendukung upaya peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan pencapaian sasaran Millennium Development Goals (MDGs).

4. Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure)

Struktur organisasi, juga menjadi hal penting yaitu pola hubungan yang terjadi dalam struktur yang ada. Organisasi yang memiliki pola hubungan antar anggota yang harmonis tentu akan mendukung dilaksanakannya sebuah kebijakan. Dan telah ditemukan pada hasil penelitian bahwa pola hubungan dalam organisasi pelaksana di kebijakan penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar telah berjalan baik dimana pada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar telah membangun komitmen diantara seksi termasuk rentang kendali antara pimpinan dan staff telah berjalan secara terkendali, hal tersebut dapat terbentuk dengan menjaga komunikasi dari pimpinan ke staff ataupun sebaliknya.

Untuk kemampuan pelaksana disampaikan oleh target penerima kebijakan bahwa pelaksana kebijakan program permukiman kumuh sebagai pelaksana program Kotaku yang dilaksanakan di kota Makassar dirasa mampu dan dapat melaksanakan kebijakan secara baik.

Adapun keseluruhan pembahasan yang berkaitan dengan Pelaksanaan kebijakan program penanganan permukiman kumuh di kota Makassar pada kenyataannya dalam pelaksanaan dilapangan masih belum terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan alokasi anggaran yang berasal dari pusat ke daerah belum terlaksana dengan baik, masih terjadi hambatan dalam koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, tidak semua masyarakat support untuk pelaksanaan program Kotaku. Peran masyarakat sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan program Kotaku, karena jika hanya pemerintah saja yang melaksanakan Program Kotaku maka program tidak akan berjalan dengan baik dan mengakibatkan tujuan pembangunan daerah tidak tercapai.

Berikut merupakan tabel dari hasil dan pembahasan dari Implementasi Kebijakan Program Penanganan Permukiman Kumuh di Kota Makassar berdasarkan Teori Implementasi program.

Tabel 7.1 Hasil Kesimpulan dari Konsep Pelaksanaan dengan Teori Implementasi

DIMENSI	RINGKASAN SUB KESIMPULAN PADA DIMENSI	ANALISIS DAN KESIMPULAN
Komunikasi	Baik namun belum optimal	Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh yang dilaksanakan di Kota Makassar belum terlaksana secara optimal dikarenakan masih adanya hambatan pada Sumber Daya khususnya sumber daya anggaran.
Sumber Daya	Belum tercukupi dengan baik	
Disposisi	Sudah terlaksana dengan baik	
Struktur Birokrasi	Sudah terlaksana dengan baik	

Sumber; Hasil Analisis Penulis, 2021

Berdasarkan tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa program Kota Tanpa Kumuh yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar belum sudah berjalan namun belum optimal dalam pelaksanaannya. Hal ini disebabkan masih ada beberapa hambatan yang terjadi pada salah satu dimensi.

Dengan adanya identifikasi tersebut penulis menggunakan teori implementasi kebijakan publik menurut George C. Edward III dalam Agustino (2016:136) yaitu: Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur birokrasi. Tujuannya untuk mewujudkan kesuksesan Program Kotaku.

Namun dalam pelaksanaan program Kotaku tidak sepenuhnya berjalan dengan sempurna. Pelaksanaan suatu Program tidak hanya menghasilkan dukungan, tetapi juga ada beberapa hal yang dapat menjadi pendukung dan penghambat pelaksanaan Program Kotaku. Pendukung merupakan bagian dari sebuah pelaksanaan program

yang turut memberikan kelancaran pelaksanaan program tersebut, sedangkan penghambat merupakan bagian dari sebuah pelaksanaan program dan untuk melakukan evaluasi sangat diperlukan dan dapat pula menjadi acuan dalam pelaksanaan program/kegiatan selanjutnya agar lebih baik di kemudian hari.

B. Faktor Determinan dalam Pelaksanaan Program Penanganan Permukiman Kumuh di Kota Makassar

1. Koordinasi Antar SKPD

Lingkungan dimana sebuah kebijakan dijalankan akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut. pada bagian ini ingin dijelaskan, bagaimana karakteristik dari lembaga atau rezim yang berkuasa yang turut terkait dengan implementasi kebijakan. Variabel konteks implementasi ini berkaitan dengan bagaimana situasi dan kondisi pihak-pihak terkait dan masyarakat sebagai penerima program. Karakteristik stakeholder yang berkuasa, dalam hal ini apakah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya terkait dalam melaksanakan tugasnya penyelenggara program di tingkat nasional adalah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya. Kementerian PUPR menugaskan Project Manajemen Unit (PMU) yang bertanggung jawab atas keseluruhan koordinasi, pengelolaan, administrasi keuangan, pengendalian, dan pelaporan proyek. Dalam pengelolaan proyeknya, PMU akan dibantu oleh Satuan kerja yang ada di tingkat provinsi dan Kota/ Kabupaten. Satker/PPK yang berada di tingkat provinsi dan Kota/ Kabupaten sebagai salah satu yang fasilitasi dan pendorong kolaborasi. Koordinasi tingkat nasional, provinsi dan kota serta terbentuknya Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan permukiman

(Pokja PKP) untuk memastikan berjalannya sinkronisasi kolaborasi yang efektif antar pemangku kepentingan (pemerintah, masyarakat, konsultan, dunia usaha, perguruan tinggi, LSM, dan pihak lainnya). Pokja PKP terdiri dari para pengambil kebijakan maupun pegawai teknis dari berbagai lembaga/sector, yang membawahi berbagai unit terkait urusan kumuh, perumahan, tanah, air bersih, sanitasi, dan manajemen data.

Karakteristik BKM atau Badan Keswadayaan Masyarakat adalah lembaga perwakilan amanah masyarakat dimana unsur kepengurusannya harus ganjil (9, 11, atau 13 orang). Pemilihan anggota BKM dipilih dari tingkat lingkungan hingga tingkat Kelurahan adalah dengan memilih nama calon utusan, pemilihan ini tidak ada nama calon tetapi masyarakat bebas memilih nama yang mereka anggap baik, masa bakti anggota BKM selama 3 Tahun dan dapat dipilih kembali setelah habis masa baktinya. Selama periode kepengurusan BKM, para anggota tidak menerima honor ataupun gaji semuanya berdasarkan semangat kerelawanan. Kepengurusan BKM tidak ada Surat Keputusan (SK) pengangkatan namun dicatatkan/akte Notaris. BKM bekerja untuk penanganan kumuh yang ada di wilayah Kelurahan dengan prinsip kepada masyarakat miskin dan termarjinalkan (tersingkirkan).

2. Kejelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Peran Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman merupakan pemenuhan kebutuhan perkotaan diwujudkan melalui pembangunan perumahan dan kawasan permukiman skala besar yang terencana secara menyeluruh dan terpadu dengan pelaksanaan yang bertahap sesuai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pembangunan Perumahan dan kawasan

permukiman tersebut ditunjukkan untuk menciptakan kawasan permukiman dan mengintegrasikan secara terpadu dan meningkatkan kualitas lingkungan, yang dihubungkan oleh jaringan transportasi sesuai dengan kebutuhan dengan kawasan lain yang memberikan berbagai pelayanan dan kesempatan kerja.

Pemerintah Kota Makassar sudah berupaya memenuhi kebutuhan masyarakat akan perumahan yang layak ini. Tetapi untuk pemerataan belum bisa dicapai disebabkan karena keterbatasan bangunan dan fisik. Keterbatasan anggaran juga cukup mempengaruhi terhadap pemenuhan hak-hak masyarakat dalam mendapat perumahan yang layak ini. Kebutuhan akan perumahan terus meningkat di Kota Makassar terutama bagi masyarakat kelas menengah ke bawah. Kebutuhan tersebut menyebabkan terjadi kompetisi dimana masyarakat berlomba-lomba, berupaya mendapatkan perumahan yang layak huni tapi pada kenyataannya untuk perumahan yang layak huni masih sulit dijangkau.

Faktor kebijakan pemerintah sangat menentukan terpenuhinya harapan masyarakat akan perumahan yang layak. Kebijakan pemerintah sangat menentukan terutama bagaimana melakukan seleksi dan menempatkan warga masyarakat yang betul-betul layak. Seleksi untuk mendapatkan perumahan yang layak huni terutama perumahan yang murah pada umumnya sulit karena faktor kepemilikan tanah dan biaya tanah.

Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. (Pasal 19 Ayat 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011). terlihat bahwa peran pemerintah daerah telah berupaya semaksimal mungkin untuk memenuhi

kebutuhan perumahan rakyat. Namun demikian, perlu dikaji dan dipertimbangkan sistem jaringan hukum untuk pengamanan kebijaksanaan tersebut. Karena terlihat misalnya dalam peraturan-peraturan yang memuat tentang teknik pembangunan rumah, belum dicantumkan ketentuan-ketentuan yang memuat sanksi atau tindakan lainnya yang perlu dilakukan, bila pedoman tersebut tidak ditaati/dipenuhi oleh Developer atau pihak lainnya.

3. Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Penanganan Permukiman Kumuh

Salah satu hal yang menghambat tujuan program ini adalah kurangnya partisipasi masyarakat. Masyarakat memiliki peran penting dalam membantu program mencapai target. Masyarakat sebagai sasaran kelompoknya dimana hasilnya akan dirasakan masyarakat itu sendiri.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan sangat diperlukan dalam setiap tahapan pembangunan yang dimulai dari tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap evaluasi Ndraha, (2011). Partisipasi seseorang atau beberapa orang dalam Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya sangat dibutuhkan dalam setiap pembangunan, untuk mewujudkan Kota Tanpa Kumuh. Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk menjalankan program Kotaku yang ada di Kota Makassar.

Berdasarkan hasil olahan data dilapangan dapat diketahui bahwa partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan masih tergantung situasi dan kondisi, apabila ada kesempatan waktu maka menghadiri musyawarah atau pertemuan yang diadakan oleh Kotaku.

Untuk pemberian ide atau saran masyarakat cenderung diam dan menerima saja apabila saran dan ide tersebut

memberikan manfaat untuk wilayahnya maka masyarakat menyetujuinya. Juga ditemukan berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan masyarakat ataupun pihak yang terlibat di dalam Program Kotaku untuk partisipasi dalam perencanaan yaitu dalam proses perencanaan atau partisipasi masyarakatnya terlihat sangat antusias sekali dengan adanya program Kotaku ini, karena tujuan Program Kotaku ini akan meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di kawasan kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni, produktif dan berkelanjutan, program ini tidak hanya mengenai kebersihan atau buang sampah pada tempatnya tapi sangat banyak sekali.

Selanjutnya yang menjadi permasalahannya hanya sebagian orang saja yang terlibat dalam proses tersebut, namun dari pihak pengurus juga membuka peluang kepada masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya, tetapi tidak seluruh warga menyampaikan karena keterbatasan waktu sehingga hanya perwakilan dari masyarakat untuk menyalurkan aspirasi serta ide dan gagasannya.

Dalam sebuah pembangunan kehadiran partisipasi yang menyeluruh dari berbagai elemen masyarakat dalam proses perencanaan sangat dibutuhkan karena dengan adanya partisipasi tersebut masyarakat akan muncul rasa memiliki yang lebih besar karena mereka akan merasa menjadi bagian dari dalam program tersebut. Tentunya dengan adanya partisipasi tersebut rasa untuk menjaga dan merawat hasil pembanguan tersebut menjadi semakin besar karena masyarakat merasa menjadi bagian yang memberikan sumbangsi terhadap proses perencanaan pembangunan tersebut.

Pengambilan keputusan merupakan salah satu partisipasi masyarakat dalam perencanaan yang maksudnya adalah keikutsertaan masyarakat untuk

menghadiri musyawarah atau rapat-rapat yang diadakan oleh aparat kelurahan atau desa beserta pemangku program lainnya dalam rangka melakukan suatu pembangunan infrastruktur di Kota Makassar. Partisipasi dalam bentuk ini memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam menyampaikan pendapatnya untuk menilai sesuatu rancangan program yang akan dilaksanakan serta menentukan hasil keputusan untuk dilanjutkan atau tidak. Dengan demikian agar dapat lebih menumbuhkan rasa tanggung jawab untuk ikut serta menentukan keberhasilan program, masyarakat juga diberikan kesempatan untuk menilai sesuatu keputusan atau kebijakan yang sedang berjalan. Partisipasi dalam pembuatan keputusan merupakan bentuk program yang disesuaikan dengan kepentingan masyarakat itu sendiri.

Akan tetapi, yang sangat disayangkan disini adalah partisipasi dalam bentuk pengambilan keputusan kembali tidak semua masyarakat yang terlibat, bahkan dari hasil data di lapangan ada masyarakat yang tidak tau kapan ada pembahasan mengenai pembangunan infrastruktur dari Kotaku, mereka tau ketikaa pembangaunan sudah dilaksanakan. Pelibatan partisipasi masyarakat tidak berjalansecaramenyeluruhdalamsetiapelemenmasyarakat, hal ini sangat menghawatirkan bagi keberlanjutan dari hasil pembangunan tersebut dikemudian hari.

Untuk partisipasi dalam pelaksanaan program Kotaku masih dikatakan kurang dikarenakan masih adanya pekerjaan lain yang lebih diutamakan oleh masyarakat yaitu mereka harus bekerja dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari yang memang tidak bisa ditinggalkan. Dan masih ada yang tidak ikut atau jarang mengikuti pelaksanaannya karena alasan adanya urusan lain tetapi masyarakat yang tidak terlibat

juga ada yang ikut menyumbangkan konsumsi untuk warga lain yang ikut berpartisipasi sebagai pengganti keterlibatan mereka dalam tenaga.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan masyarakat dan pihak terkait program Kotaku dalam partisipasi untuk pelaksanaan masyarakat antusias sekali dalam program Kotaku ini karena tujuan pembangunan untuk wilayahnya, tetapi ada juga masyarakat yang tidak bisa terlibat dalam pelaksanaan tidak semua hadir dikarenakan tuntutan pekerjaan yang tidak bisa ditinggal namun masyarakat lain juga ada yang berantusias dalam program ini. Partisipasi dalam pelaksanaan program Kotaku masih dikatakan kurang dikarenakan masih adanya pekerjaan lain yang lebih diutamakan oleh masyarakat yaitu mereka harus bekerja dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari yang memang tidak bisa ditinggalkan.

Namun di sisi lain hasil lapangan juga menunjukkan bahwa masih terdapat masyarakat yang tidak terlibat sama sekali dalam proses pembangunan, hal ini dikarenakan informan mengakui bahwa sosialisasi program tidak merata dan menyeluruh kesemua elemen masyarakat. Hal ini terjadi dalam partisipasi masyarakat di kota Makassar, harusnya program ini dapat menjangkau setiap elemen masyarakat sehingga seluruh masyarakat yang menjadi sasaran dari program benar-benar bisa merasakan kebermanfaatannya bahkan mereka bisa menjadi mitra pemerintah dalam proses pembangunan dan perawatan dari manfaat program pembangunan.

Partisipasi masyarakat dalam menilai atau mengevaluasi pembangunan merupakan keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam hasil penelitiannya Partisipasi ini bertujuan juga apakah pelaksanaan program Kotaku telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan, masyarakat juga memperoleh hasil

dari program Kotaku yang telah dibuat, tahap ini merupakan tahapan penerimaan hasil dari apa yang telah direncanakan dan telah dilaksanakan dalam setiap proses pembangunan.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan mengenai partisipasi untuk evaluasi program Kotaku yaitu ingin mewujudkan 0% kawasan Kumuh dimana setelah adanya program Kotaku ini mampu mengurangi angka kumuh yang sebelumnya terjadi masyarakat juga sangat terbantu dengan adanya program Kotaku dimana masyarakat merasakan dampak yang lebih baik yaitu jembatan yang sebelumnya tidak layak menjadi layak serta masyarakat lebih paham dan sadar untuk menjaga lingkungan dengan adanya pemberdayaan yang diberikan program Kotaku tersebut. Ini adalah merupakan tanggapan dari warga yang terlibat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan. Namun dari hasil lapangan yang telah di peroleh ternyata juga terdapat fakta dari masyarakat yang tidak terlibat dalam setiap proses juga memberikan tanggapan bahwa mereka tentu saja akan menerima hasil yang telah dibangun selagi masih memberikan manfaat kepada masyarakat. Untuk kedepannya apakah nanti masyarakat akan mampu bersenergi didalam keberlanjutan program seperti merawat berbagai fasilitas yang telah dibangun tentu saja masih menjadi kekhawatiran.

Masyarakat yang heterogen baik dari segi pendidikan maupun identitas budayanya tentu saja akan memiliki cara pandang yang berbeda dalam memandang sebuah pembangunan. Jika masyarakat memiliki pendidikan dan pengetahuan yang tinggi maka tentu saja mereka akan dengan mudah untuk memahami dan memaknai sebuah tujuan dari pembangunan, namun sebaliknya jika kemampuan pendidikan mereka rendah tentu saja akan

menjadi pekerjaan rumah besar yang harus dikerjakan oleh berbagai stekholder yang akan melaksanakan pembangunan. Perlu adanya pendekatan-pendekatan yang dapat langsung dijangkau oleh masyarakat dari berbagai latar belakang pendidikan.

Dalam mewujudkan peran serta masyarakat yang maksimal agar terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan model bottom up adalah model yang paling tepat. Karena jika proses pembanguna dimulai dari mengintegrasikan setiap keinginan masyarakat tentu saja akan menimbulkan rasa senasib sepenanggungan akan hasil dari pembangunan. Memiliki rasa tanggung jawab bersama akan fasilitas yang telah dibangun untuk terus menjaga dan merawat agar manfaat dari fasilitas tersebut terus terjaga dengan baik.

4. Pola Pikir Masyarakat dalam Pelaksanaan Penanganan Permukiman Kumuh

Masyarakat masih tidak tahu akan adanya Program Kotaku yang sedang berlangsung. Akibat dari ketidakpahaman masyarakat akan adanya Program Kotaku yang sedang berjalan menjadikan masyarakat cenderung tidak peduli dan berpikir bahwa program ini sama seperti program-program sebelumnya yang tidak berjalan dengan baik dan tidak sesuai dengan ekspektasi masyarakat di Kota Makassar. Upaya yang perlu dilakukan untuk mengurangi hambatan yang dijumpai dalam pelaksanaan Program Kotaku dalam mengatasi permukiman kumuh di Kota Makassar dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Penyesuaian peraturan / kebijakan.
- 2) Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- 3) Meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya dilaksanakan Program Kotaku.

Tabel 7.2 Hasil Kesimpulan dari Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

DIMENSI	RINGKASAN SUB KESIMPULAN PADA DIMENSI	ANALISIS DAN KESIMPULAN
<p>A. Kerjasama Pemerintah Kota dengan Pihak Lain dalam Pencegahan Permukiman kumuh.</p> <p>B. Kejelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman</p>	<p>1. Terciptanya kerjasama yang baik antara pemerintah dengan pihak lain melalui kegiatan koordinasi</p> <p>2. Pemerintah kota Makassar telah berupaya memenuhi kebutuhan masyarakat seperti yang diisyaratkan dalam undang-undang nomor 1 Tahun 2011. Tetapi untuk pemerataan belum bisa dicapai disebabkan karena keterbatasan anggaran</p>	<p>Pelaksanaan penanganan program Kotaku turut dipengaruhi oleh beberapa yaitu Fakt pendukung dalam penanganan program kota tanpa kumuh yaitu adanya kegiatan koordinasi yang baik dan telah terlaksana sesuai amanat undang nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman sedangkan faktor penghambat dalam penanganan program Kotaku permukiman kumuh di kota Makassar yaitu rendahnya partisipasi masyarakat dan pola pikir masyarakat cenderung tidak ped dengan adanya program KOTAKU</p>
<p>C. Rendahnya Partisipasi Masyarakat dalam Penanganan Program Kotaku.</p>	<p>3. Masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam penanganan program Kotaku. Hal ini terlihat dari kurangnya partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan (sosialisasi) sampai pada tahap evaluasi.</p>	
<p>D. Pola Pikir Masyarakat dalam Penanganan Program KOTAKU</p>	<p>4. Masyarakat cenderung tidak peduli dan berpikir bahwa program ini sama seperti program – program sebelumnya.</p>	

Sumber; Hasil Analisis Penulis, 2021

Berdasarkan tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa program Kota Tanpa Kumuh yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar turut dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain faktor pendukung dan faktor penghambat. Untuk faktor pendukung sudah berjalan dengan baik dalam mendukung

terlaksananya penanganan program Kota Tanpa Kumuh di Kota Makassar melalui proses kerjasama antar pemerintah daerah, pemerintah pusat maupun stkholders yang memiliki kepentingan dan kewenangan dalam penanganan program Kota Tanpa Kumuh dan tentunya didukung pula oleh regulasi atau aturan pemerintah berupa Undang-Undang nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Namun terdapat pula faktor yang menghambat penanganan program Kota Tanpa Kumuh yaitu masih terdapat masyarakat yang kurang peduli dengan hadirnya program Kota Tanpa Kumuh akibat dari ketidakpercayaan masyarakat (target group) terhadap program-program sejenis yang diluncurkan oleh pemerintah dimana masih salah sasaran dan belum berdampak langsung bagi peneriman manfaat program-program tersebut.

Setelah melakukan identifikasi mengenai faktor pendukung dan penghambat mengenai penanganan program Kota Tanpa Kumuh di Kota Makassar, selanjutnya perlu menentukan apa saja strategi yang digunakan dalam penanganan program Kota Tanpa Kumuh di Kota Makassar yang dijadikan acuan dalam pelaksanaan program Kota Tanpa Kumuh maupun program atau kegiatan selanjutnya agar lebih berdampak kepada masyarakat (target group).

C. Strategi Model Kebijakan Program Penanganan Permukiman Kumuh di Kota Makassar

1. Pengoptimalan Pengawasan dan Pengendalian

Upaya yang telah dan akan dilakukan dalam mencegah kembali munculnya permukiman kumuh dilakukan dengan pengawasan dan pengendalian. Dalam hal pengawasan dan pengendalian dimaksud dilakukan dengan cara mengadakan monitoring dan evaluasi oleh Pokja PKP Kota Makassar

didampingi oleh Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku). Pengawasan dan pengendalian tersebut dilakukan dengan memastikan keselarasan terhadap perizinan dan standar teknis serta telah dilakukan secara berkala tentunya berdasarkan regulasi/aturan maupun sop yang telah ditetapkan dalam pelaksanaan program Kota Tanpa Kumuh.

Dilihat dari standar kinerja dalam penanganan permukiman kumuh terdapat standar kinerja berupa prosedur operasional standar (SOP) seperti SOP pembangunan infrastruktur, SOP mengenai jalan lingkungan, SOP pembangunan drainase, SOP pembangunan rumah layak dan yang lainnya.

Dilihat dari hasil kinerja yang telah dicapai dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar, setiap tahunnya telah mengalami penurunan luasan permukiman kumuh. Berdasarkan data dari SIM program Kotaku tahun 2019, luasan permukiman kumuh mencapai 825,92 Ha, yang telah berhasil diturunkan sebanyak 616,20 Ha sehingga luasan kumuh yang masih tersisa sebanyak 209,87 Ha. Sehingga hasil kinerja dari tahun 2016 sampai dengan 2019 dalam penurunan luasan kawasan permukiman kumuh sebanyak 616,20 Ha. Berdasarkan hal di atas dapat diketahui bahwa hasil kinerja yang telah tercapai sebanyak 74,60 % dari target dalam penanganan seluruh permukiman kumuh di Kota Makassar.

Terkait dengan hasil kinerja penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar pada tahun 2016 luas kawasan kumuh 825,92 Ha, yang telah berhasil diturunkan sebanyak 616,20 Ha sehingga luasan kumuh di Kota Makassar tersisa 209,73 Ha. Data terakhir tahun 2019 berdasarkan SIM (Sistem Informasi Manajemen) Program Kotaku Tahun 2019 tersisa 209,73 Ha. Sehingga hasil kinerja dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2019 dalam penurunan luasan kawasan permukiman kumuh sebanyak 616,20 Ha.

Berdasarkan hal diatas dapat diketahui bahwa hasil kinerja yang telah dicapai sebanyak 74,60 % dari target dalam penanganan seluruh permukiman kumuh di Kota Makassar.

Berdasarkan hasil wawancara, pengamatan, serta identifikasi terdapat sejumlah isu strategis yang menjadi perhatian dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar. Adapun isu startegis tersebut sebagai berikut: 1) belum terbangun dan memadainya akses sanitasi dalam penataan hunian perumahan yang layak huni 2) Masih terdapatnya beberapa kawasan kumuh, 3) Penataan prasarana, sarana dan utilitas umum belum optimal, 4) Penataan wajah kota belum optimal.

Olehnya dapat dikatakan bahwa penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar menghasilkan empat kemungkinan prioritas strategi alternatif, dan strategi alternatif yang digunakan yaitu;

- 1) Meningkatkan penanganan permukiman kumuh dengan tujuan yang ada menggunakan platform kolaborasi
- 2) Memaksimalkan peran Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dalam menampung aspirasi dari berbagai pihak.
- 3) Menjaring agen-agen relawan dari berbagai pihak dan berbagai sektor
- 4) Mengoptimalkan peran pemerintah kotasebagai nakhoda untuk meningkatkan kerjasama dengan Corporate Social Responsibility (CSR) dalam penanganan permukiman kumuh.
- 5) Memaksimalkan kinerja Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman (Pokja PKP)
- 6) Meningkatkan kinerja SDM dalam penanganan permukiman kumuh serta dalam pengembangan teknologi informasi dalam menyebarluaskan informasi.

- 7) Mengoptimalkan dukungan dari pemerintah pusat dalam hal peningkatan sarana dan prasarana dalam penanganan permukiman kumuh.

2. Peningkatan Pemberdayaan Masyarakat

Konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pengertian pembangunan masyarakat (community development) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (community-based development). Terkait dengan pemahaman ini, pertama-tama perlu terlebih dahulu dipahami arti dan makna keberdayaan dan pemberdayaan masyarakat.

Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental serta terdidik dan kuat serta inovatif, tentunya memiliki keberdayaan yang tinggi. Namun, selain nilai fisik di atas, ada pula nilai-nilai intrinsik dalam masyarakat yang juga menjadi sumber keberdayaan, seperti nilai kekeluargaan, kegotong royongan, kejuangan, dan yang khas pada masyarakat Indonesia (dan beberapa Negara yang lain) adalah kebinekaan. Keberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan (survive), dan dalam pengertian yang dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Keberdayaan masyarakat ini menjadi sumber dari apa yang di dalam wawasan politik pada tingkat nasional disebut dengan ketahanan nasional.

Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan perkataan lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Meskipun pemberdayaan masyarakat bukan semata-mata sebuah konsep ekonomi, pemberdayaan masyarakat secara implicit mengandung arti menegakkan demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi secara harfiah berarti kedaulatan rakyat di bidang ekonomi, di mana kegiatan ekonomi yang berlangsung adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. konsep ini menyangkut masalah penguasaan teknologi, pemilikan modal, akses ke pasar dan ke dalam sumber-sumber informasi, serta keterampilan manajemen.

Pemberdayaan masyarakat melalui Program Kotaku di Kota Makassar menurut hasil penelitian yang penulis lakukan mendapat permasalahan yang menjadi hambatan dalam pelaksanaannya, yaitu partisipasi masyarakat yang dinilai masih minim sekali. Seharusnya dalam pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh ini, masyarakat dituntut untuk berpartisipasi aktif terhadap segala kegiatan. Namun dalam kenyataannya masyarakat masih kurang peduli dan menganggap kegiatan ini berbelit-belit dan menyita banyak waktu mereka, karena harus membagi waktu antara keluarga, pekerjaan dan kegiatan Program Kotaku.

Pemberdayaan ekonomi masyarakat dalam penanganan permukiman kumuh dibagi dalam tiga kategori, yaitu; (i) peningkatan kesejahteraan masyarakat dari sisi pembukaan lapangan kerja dan pemenuhan kebutuhan dasar dikategorikan kurang efektif, (ii) peningkatan pendapatan masyarakat dari sisi produktifitas usaha ekonomi dan ketersediaan lapangan usaha dikategorikan kurang efektif, (iii) usaha kegiatan ekonomi dari sisi bantuan modal usaha dan pembinaan usaha ekonomi dikategorikan kurang efektif.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan ekonomi masyarakat dalam pelaksanaannya belum optimal atau kurang efektif berdasarkan target dan

sasaran program. Kecenderungan permukiman kumuh berkembang di Kota Makassar berasosiasi positif dengan kemiskinan, marginalisasi, dan kesejahteraan masyarakat. Pemberdayaan sosial masyarakat dalam penanganan permukiman kumuh, dibagi dalam beberapa kategori, yaitu; (i) struktur sosial dari sisi stratifikasi sosial, status sosial, dan class sosial dikategorikan kurang efektif, (ii) sistem sosial dari sisi keterbukaan dan kesediaan masyarakat untuk menerima program dikategorikan cukup efektif, (iii) penanganan konflik sosial dari sisi keamanan lingkungan dan penyelesaian konflik lahan dikategorikan kurang efektif, (iv) penanganan urban crime dari sisi pertikaian kelompok, tindak kejahatan, dan gangguan keamanan lingkungan dikategorikan kurang efektif, dan (v) perilaku masyarakat dari sisi nilai, estetika, sikap, dan etika dikategorikan kurang efektif.

Pola pemberdayaan masyarakat juga dilakukan dengan pengembangan kawasan permukiman untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), maka dapat meningkatkan kesetaraan hidup. Permukiman kumuh dijadikan sebagai prioritas program penyusunan rencana pengembangan dan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman didaerah kota Makassar yaitu, program percontohan pemukiman kembali (resettlement), Peningkatan kapasitas dan pengembangan kelembagaan penanganan permukiman kumuh dan informal (liar) secara progresif terutama di tingkat kota (city-wide level) melalui unit-unit pemerintah daerah yang terkait.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan sosial masyarakat dalam penanganan permukiman kumuh dikategorikan kurang efektif atau belum memenuhi target dan sasaran program kota tanpa kumuh di Kota Makassar.

Tabel 7.3 Hasil Kesimpulan dari Strategi Implementasi Kebijakan Penanganan Program Kota Tanpa Kumuh

DIMENSI	RINGKASAN SUB KESIMPULAN PADA DIMENSI	ANALISIS DAN KESIMPULAN
A. Pengoptimalan pengawasan dan pengendalian	Pengawasan dan pengendalian tersebut dilakukan dengan memastikan keselarasan terhadap perizinan dan standar teknis serta telah dilakukan secara berkala tentunya berdasarkan regulasi/aturan mau-pun SOP yang telah ditetapkan dalam pelaksanaan program Kota Tanpa Kumuh. Namun masih perlu untuk ditingkatkan pengawasan dan pengendalian.	Strategi implementasi kebijakan penanganan program Kota Tanpa Kumuh dapat dilakukan melalui kegiatan pengawasan dan pengendalian agar program Kota Tanpa Kumuh benar-benar berjalan sesuai yang diharapkan atau minimal dapat mengurai meluasnya permukiman kumuh di Kota Makassar serta perlu adanya
B. Peningkatan pemberdayaan masyarakat.	Pemberdayaan masyarakat dapat ditingkatkan melalui pelaksanaan program Kota Tanpa Kumuh namun pada kenyataannya pemenuhan kebutuhan dasar dikategorikan kurang efektif, peningkatan pendapatan masyarakat dari sisi produktifitas usaha ekonomi dan ketersediaan lapangan usaha dikategorikan kurang efektif, dan usaha kegiatan ekonomi dari sisi bantuan modal usaha dan pembinaan usaha ekonomi dikategorikan kurang efektif.	peningkatan pemberdayaan masyarakat agar masyarakat mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan

Sumber; Hasil Analisis Penulis, 2021

Berdasarkan tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa strategi penanganan program Kota Tanpa Kumuh yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar melalui kegiatan pengawasan dan pengendalian telah dilakukan dengan baik agar memastikan pelaksanaan program ini benar-benar tepat sasaran, namun masih perlu dilakukan pengawasan dan pengendalian yang intens sehingga masyarakat (target group) dapat menerima manfaat secara langsung dari program tersebut.

Namun pemberdayaan masyarakat juga menjadi isu strategi dalam pelaksanaan penanganan program Kota Tanpa Kumuh karena jika masyarakat (target group) tidak diberdayakan maka dapat dikatakan program ini hanya sebatas menjalankan kemauan pemerintah yang telah dituangkan dalam bentuk regulasi atau peraturan-peraturan dan mengabaikan kebutuhan dasar masyarakat, pendapatan masyarakat masih dibawah rata-rata dan kurangnya pembinaan kepada masyarakat yang menerima bantuan modal usaha.

Agar strategi penanganan kumuh ini menjadi lebih efektif, maka menurut penulis kuncinya adalah mengajak keterlibatan semua pihak terkait, khususnya masyarakat, agar bekerja berkesinambungan mencapai kondisi lebih baik. Hal yang paling mendasar adalah sulitnya mengintegrasikan konsep hunian yang memadai, karena ketidakterediaan data yang valid. Sebenarnya petugas telah melakukan pendekatan untuk mengkonfirmasi kevalidan data dengan melibatkan wawancara penduduk, namun sering ditolak karena masyarakat menganggap mereka akan digusur dari lingkungan tempat tinggal. Hal ini menguatkan perlunya diciptakan kepercayaan melalui transparansi kegiatan dengan sosialisasi yang intensif.

1) Novelty

Implementasi memiliki arti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijaksanaan sampai hasil kebijaksanaan. Proses implementasi sendiri bermula sejak kebijakan ditetapkan atau memiliki payung hukum yang sah. Berdasarkan hasil dan pembahasan dalam penelitian ini implementasi kebijakan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar telah terlaksana sesuai peraturan-peraturan yang berlaku walaupun masih ditemukan adanya hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya seperti kurang tersedianya anggaran untuk mendukung program ini.

Temuan penelitian ini menggambarkan bahwa masih perlu dilakukan beberapa langkah untuk mengantisipasi kekurangan sumber daya terlebih sumber daya anggaran guna merealisasikan program penanganan permukiman kumuh seperti sinkronisasi kegiatan terutama yang berkaitan dengan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran.

Rencana penanganan permukiman kumuh merupakan produk pemerintah pusat yang diadopsi oleh pemerintah daerah sehingga mengacu pada visi kota makassar dalam RPJMD. Rencana penanganan permukiman kumuh terintegrasi dengan perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten/kota dimana proses penyelenggaraan disesuaikan dengan siklus perencanaan dan penganggaran. Rencana penanganan permukiman kumuh di tingkat kabupaten/kota mengakomodasi rencana di tingkat masyarakat, yang diikuti dengan integrasi penganggaran mulai dari Pemerintah Provinsi, Pemkab/Pemkot hingga pemerintah desa dan kecamatan.

Oleh karena itu, pemerintah kota Makassar harus berkomitmen untuk selalu bersinergi dengan para pemangku kebijakan daerah terhadap isu-isu dalam rangka mewujudkan target pengurangan kawasan kumuh yang menjadi kewenangan Kota.

Perlunya sinkronisasi antara RPJMD kabupaten/kota dengan Renstra OPD karena adanya ketidaksesuaian sasaran strategis dan indikator kinerja terkait terbentuknya OPD baru, (1) Target pendanaan perlu disesuaikan agar kinerja yang berkaitan dengan penanganan urusan wajib dapat dicapai, (2) Belum lengkapnya NSPK dalam pelaksanaan kegiatan bidang perumahan, kawasan permukiman dan pertanahan sehingga menjadi kendala untuk melakukan kegiatan (3) belum lengkapnya data PSU (prasarana, sarana, umum) kawasan permukiman lintas kabupaten/kota.

Integrasi (integration) Integrasi adalah kegiatan untuk mempersatukan kepentingan yang berbeda agar tercipta kerja sama yang serasi dan saling menguntungkan. Pelaksanaan Program Perumahan Kumuh semestinya dilakukan berdasarkan basis penanganan yang mengintegrasikan berbagai sumberdaya dan sumber pendanaan, termasuk dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, donor, swasta, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya dengan maksud membangun sebuah sistem yang terpadu untuk penanganan permukiman kumuh dan bersifat kolaborasi dengan berbagai stakeholders yang dimotori oleh Pemerintah Kota sehingga dapat meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya di tingkat Kota dalam perencanaan maupun pada implementasinya serta mengedepankan partisipasi masyarakat untuk mewujudkan kota Makassar yang layak huni. Perlu pula dilakukan Integrasi Database Profil Kawasan Perumahan Kumuh Berbasis Sistem Informasi Kota Makassar

Temuan lain pada faktor determinan pelaksanaan kebijakan perumahan kumuh menginformasikan bahwa kegiatan koordinasi telah terlaksana sesuai amanat undang-undang nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Perumahan, namun kondisi ketidaksesuaian data yang ditemukan di lapangan dimana seharusnya data-data

yang berkaitan dengan kawasan kumuh dapat dikoordinasi satu sama lain oleh dinas terkait. Dengan hal tersebut tidak akan ditemukannya kondisi ketidaksesuaian data dan kebijakan program penanganan permukiman kumuh bisa menjadi tepat sasaran. Implementasi dari produk-produk pengaturan dalam penataan lingkungan permukiman kumuh yang ada pada saat ini masih belum memberikan hasil yang optimal. Sehubungan dengan hal tersebut maka masalah perumahan dan permukiman telah menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah Kota Makassar, maka upaya penanganan lingkungan permukiman kumuh perlu terus dikembangkan konsep penanganannya sesuai dengan kondisi permasalahan dan potensi lokal yang ada, yang implementasinya dilaksanakan secara multi sektoral, bertahap dan berkelanjutan.

Koordinasi dilakukan oleh antar sektor pelaksana kebijakan yaitu oleh Bappeda Kota Makassar, NUSP, KOTAKU, Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Makassar, dinas-dinas terkait lainnya ataupun lembaga masyarakat yang ditunjuk untuk mengorganisir pelaksanaan kebijakan berdasarkan hasil kesepakatan bersama oleh masyarakat. Selain itu juga dilakukan terhadap pemerintah kelurahan yaitu dilakukan melalui musrenbang kelurahan. Musrenbang Kelurahan digunakan untuk menyusun ranking prioritas kegiatan berdasarkan hasil akumulasi usulan dan permasalahan pada tingkat RT/RW. Pada tingkat masyarakat, dilakukan koordinasi melalui jumpa bulan atau rembug warga yang dilaksanakan oleh RT dan RW mengenai permasalahan yang dihadapi oleh RT/RW tersebut untuk disampaikan nantinya pada pelaksanaan Musyawarah Kelurahan.

Dalam setiap pembangunan, keterlibatan masyarakat sangatlah dibutuhkan, tidak saja sebagai wujud pelaksanaan

demokrasi tetapi agar agar hasil pembangunan yang dihasilkan tepat sasaran dan optimal bagi masyarakat. Pelibatan anggota masyarakat dalam pembangunan kawasan permukiman kumuh meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) suatu program pembangunan kawasan permukiman kumuh yang dikerjakan di dalam masyarakat lokal, dimaknai sebagai Partisipasi Masyarakat. Partisipasi ini merupakan salah satu bentuk Pemberdayaan Masyarakat (Social Empowerment) dalam rangka pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya di lingkungan mereka tinggal, baik dari aspek masukan/ input, aspek proses dan aspek keluaran/output.

Dalam pelaksanaan kebijakan permukiman kumuh diperlukan kegiatan evaluasi dan pengendalian strategi, dilihat dari pengendalian yang dilakukan dalam mencegah kembali munculnya permukiman kumuh dilakukan dengan pengawasan, pengendalian serta pemberdayaan masyarakat. Dalam hal pengawasan dan pengendalian dilakukan dengan cara mengadakan monitoring dan evaluasi oleh Pokja PKP Kota Makassar didampingi oleh Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU). Pengawasan dan pengendalian tersebut dilakukan dengan memastikan keselarasan terhadap perizinan dan standar teknis serta dilakukan secara berkala, dan pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan pendampingan dan pelayanan informasi sedangkan standar kinerja dalam penanganan permukiman kumuh terdapat standar kinerja berupa standar operasional prosedur (SOP).

Implmentasi sebuah kebijakan tidak hanya sampai pada pelaksanaannya saja, tetapi harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada semua pemangku kepentingan, dan bentuk pertanggung-jawaban

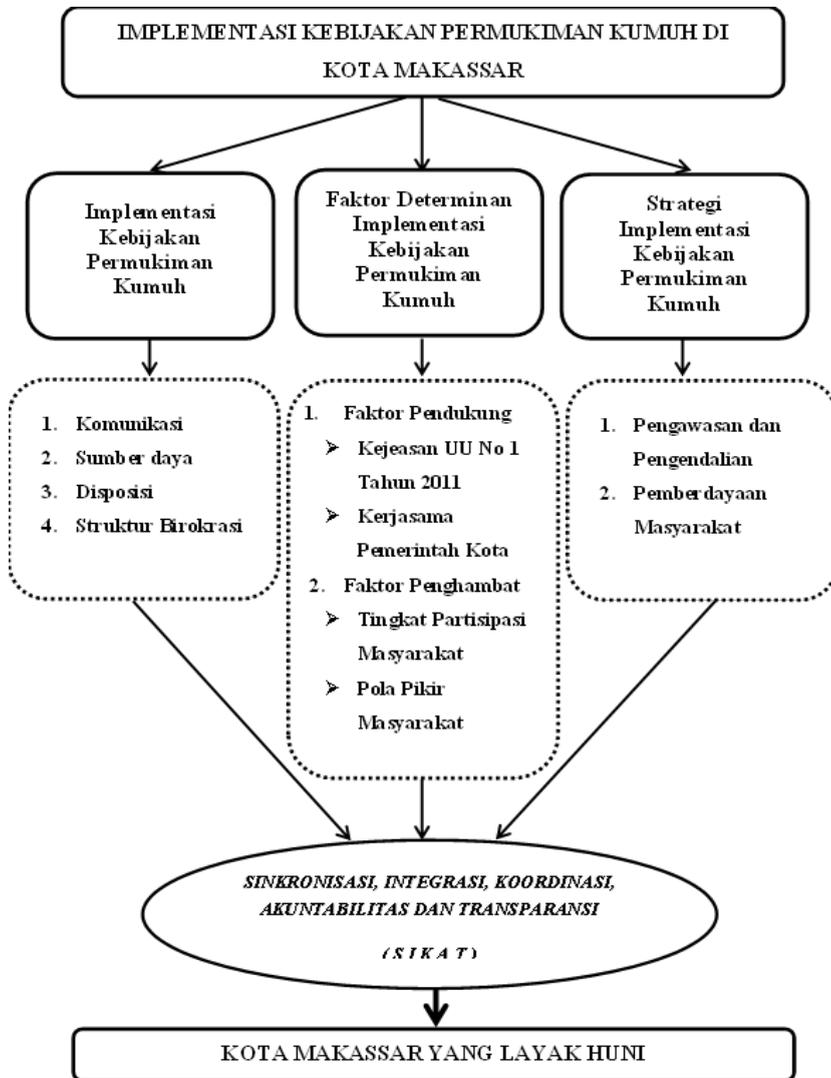
ini yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Makassar Tahun 2015-2020, hali ini sebagai perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel, serta menciptakan *Good Governance dan Clean Government*.

Pelaksanaan semua kegiatan harus dilakukan dengan akuntabel dan transparan. Kegiatan yang dilaksanakan merupakan kegaitan perioritas penanganan permukiman kumuh yang sudah ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan rencana penataan lingkungan permukiman (RPLP) ditentukan beberapa perosalan yang terjadi pada Kota Makassar seperti permasalahan pada pemanfaatan lahan, ruang terbuka, infrastruktur, akseibilitas, kondisi bangunan, kepadatan penduduk, dan kondisi ekonomi.

Dengan kata lain pelaksanaan kebijakan permukiman kumuh harus dapat tertangani secara Akuntabel dan transparan, aratnya hasil kegiatan pelaksanaan kebijakan permukiman kumuh dikota Makassar harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Beradasarkan temuan penelitian yang telah diilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan (implementasi) kebijakan permukiman kumuh di kota Makassar dapat terimplementasikan dengan baik apabila para pelaksana kebijakan dapat konsisten memperhatikan beberapa hal yang menjadi temuan dalam penelitian ini sebagai bentuk pengembangan dari pandangan toritisasi Edward III, yang antara lain: Sinkronisasi, Integrasi, Koordinasi, Akuntabilitas, dan Tranparansi dalam mengeksekusi kebijakan permukiman kumuh di Kota Makassar.

Secara visual asumsi dasar temuan dimaksud dalam implementasi kebijakan permukiman kumuh di kota Makassar, terlihat seperti pada gambar berikut ini:



Gambar. 7.1 Visualisasi Implementasi Kebijakan Permukiman Kumuh

Gambar 7.1 menunjukkan model strategi dalam mengimplementasikan kebijakan penanganan permukiman kumuh kota Makassar. Artinya bahwa secara novelty penelitian berhasil mengevolusi teori Implementasi Kebijakan menurut Edward III dengan memasukkan temua-temuan yang diperoleh dalam penelitian ini yaitu;

Sinkronisasi, Integrasi, Koordinasi, Akuntabilitas, dan Transparansi dalam menerapkan kebijakan permukiman kumuh di kota Makassar yang diistilahkan dengan akronim "SIKAT"

Bertolak dari keseluruhan hasil dan temuan penelitian terkait implementasi kebijakan program penanganan permukiman kumuh tersebut diatas, terungkap proposisi mayor dan minor yang dilahirkan dari hasil analisis dan temuan penelitian ini sebagai berikut:

- Mayor: Permukiman layak huni akan terwujud secara optimal apabila didasari pada pelaksanaan (implementasi) kebijakan permukiman kumuh.
- Minor: Pelaksanaan kebijakan permukiman kumuh dalam meningkatkan ketersediaan rumah layak huni dan kawasan permukiman yang berkualitas secara efektif dan efisien apabila didasari pada aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi, sinkronisasi, integrasi, koordinasi, akuntabilitas dan transparansi.

Berdasarkan hasil analisis data penelitian, maka ditarik beberapa kesimpulan penelitian berikut:

1. Implementasi kebijakan program penanganan permukiman kumuh di kota Makassar diperoleh kesimpulan dari konsep pelaksanaan dengan Teori Implementasi berdasarkan Edward III bahwa keseluruhan dimensi untuk melihat penerapan kebijakan dapat dikatakan sudah terimplemenatasi dengan baik walau masih terdapat salah satu dimensi yang belum optimal pelaksanaannya yaitu dimensi sumber daya khususnya sumber daya anggaran dalam mendukung terlaksananya penanganan program Kotaku Tanpa Kumuh (Kotaku) di kota Makassar.
2. Faktor determinan pelaksanaan program penanganan permukiman kumuh di kota Makassar melalui kegiatan koordinasi Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah maupun koordinasi dengan stakholders dan telah terlaksana sesuai amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, namun masih rendahnya partisipasi masyarakat dan pola pikir masyarakat yang cenderung tidak peduli dengan adanya program Kota Tanpa Kumuh.
3. Strategi model kebijakan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar, telah

melakukan pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh melalui pengoptimalan pengawasan dan pengendalian serta peningkatan pemberdayaan masyarakat, dimana dapat disimpulkan bahwa kegiatan pengawasa dan pengendalian yang dilakukan hanya berfokus pada tahap pelaksanaan program dan mengabaikan pengawasan dan pengendalian yang semestinya dilakukan dari awal perencanaan, pelaksanaan dan bahkan sampai pada evaluasi atau monitoring. Masyarakat penerima program belum maksimal dalam menerima manfaat program kurangnya perhatian pada masyarakat yang harus diberdayakan.

Berdasarkan kesimpulan yang telah dipaparkan di atas, maka disarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dalam mengimplementasikan kebijakan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar hendaknya seluruh stakeholders agar lebih memperhatikan dimensi sumberdaya dalam mendukung terlaksananya program tersebut sesuai amanat peraturan atau undang-undang yang berlaku, khususnya sumber daya anggaran yang optimal dan tepat waktu.
2. Faktor determinan melalui kegiatan koordinasi Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah maupun koordinasi dengan stakeholders telah terlaksana sesuai amanat undang-undang nomor 1 tahun 2011 agar dipertahankan dan ditingkatkan lagi, sedangkan rendahnya partisipasi masyarakat dan pola pikir masyarakat mestinya diberikan pemahaman melalui sosialisasi secara intens agar program ini dapat terlaksana dengan baik.

3. Strategi model kebijakan program penanganan permukiman kumuh yang selama ini dilakukan melalui pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh melalui pengoptimalan pengawasan dan pengendalian serta peningkatan pemberdayaan masyarakat dapat ditingkatkan lagi dengan menggunakan strategi model dalam bentuk novelty sebagai rekomendasi kebijakan dari peneliti yaitu Sinkronisasi, Integritas, Koordinasi, Akuntabilitas dan Transparansi sehingga program ini benar-benar tepat sasaran.



DAFTAR PUSTAKA

- Aaron, Henry, 2006. Values and Public Policy. Washington DC: The Brooking Institution.
- Abidin, Said Zainal. 2008. Strategi Kebijakan dalam Pembangunan dan Ekonomi Politik. Jakarta: Suara Bebas
- Adisasmata, Rahardjo. 2010. Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Aeston, Bresnick, 2005. Public Administration. London: ELBS and MacDonald and Evans.
- Anderson, Peter, 2004. Reinventing Public Policy. London: Butterworth & Heinemman.
- Atmosudirjo Prajudi, 2003. Dasar-dasar Ilmu Administrasi. (Yogyakarta: Ghalia Indonesia.
- Balley, Marshall, 2006. The Administration Public System. Published by Thompson Learning Press, USA.
- Effendy, Siahaan, 2004. Perumusan Kebijakan Administrasi Publik. Jakarta: Gunung Agung
- Birkland, Thomas A. 2001. An Introduction to the Policy Process, M.E. Sharpe Inc., Armonk NY.
- Easton, David. (1953). The Political System: An Inquiry into the State of Political Science, New York: Knopf.
- Edward III, George C (edited), 1984, Public Policy Implementing, Jai Press Inc, London-England.
- Frederickson, H. George, dalam Heady, 2006. New Public Administration, University of Alabama Pres
- Grindle, Merilee S. 1980. Politics and Policy Implementation in The Third World, Princnton University Press, New Jersey

- Harold D. Laswell, Abraham Kaplan. 1970. *Power and Society*, New Haven: Yale University Press
- Helen. Gareth R. 2004. *Organizational Administration Theory: Text and Case*. Addition Wesley Publishing Company, A & M University: Texas.
- Hendra, Hermanto, 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Penyunting: Darwin Muhadjir). Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Kartont, Porter, 2009. *Public Policy Principles*. London: Nicholas Brealey
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Laurent, M. Anastasia, 2006. *Bureacracy Public Administration: Theory and Practice*. Published by John Wiley and Sons, California
- Legaard, Jorgen. 2006. *Organizational Theory*. NP: Mille Bindslev & Ventus Publishing
- Levy, Paul E. 2010. *Industrial Organizational Psychology: Understanding the Workplace*. New York: Worth Publisher
- Marss, James. P, 2006. *Public Policy: An Evolution Administration Approach*. Belmont: Wadsworth
- Marshall, Crozier, 2004. *Public Administration as Practice Policy*. Oxford: Capstone.
- Mufiz, Daman, 2004. *Prinsip Perumusan Administrasi dalam Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- , 2009. *Kebijakan Publik dalam Pendekatan Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Nugroho, D. Riant. 2003. *Kebijakan Publik. Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Gramedia: Jakarta.
- Pasolong, Harbani. 2010. *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung.
- Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019

- Peraturan Walikota Makassar Nomor 86 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perumahan Dan Kawasan Permukiman
- Robbins, Stephen P. 1995. Teori Organisasi: Struktur, Desain, dan Aplikasi. Jakarta: Penerbit Salemba
- Robbins, Stephen P. 2001. Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi, Aplikasi, Jilid 1, Edisi 8, Prenhallindo, Jakarta
- Rosenbloom, D.H. & Kravchuk, R.S. 2005. Public administration: understanding management, politics and law in the public sector. Ed. Ke-6. Singapore: McGraw Hill
- Rostow dan Musgrave, 1996. Pembangunan Ekonomi. Ekonomi Perencanaan Pembangunan. PT. Raja Grafindo Pustaka, Jakarta
- Silalahi, Bennet. 2004. Corporate Culture & Performance Appraisal. Yayasan Pendidikan Al. Hambra, Jakarta.
- Simon, A. Herbert, (2004), Administrative Behavior, Perilaku Administrasi:
- Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi, Edisi Ketiga, Cetakan Keempat, Alih Bahasa ST. Dianjung, Bumi Aksara, Jakarta.
- Surat Edaran (SE) Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 40 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh
- Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 050.05/1341/Kep/IX/2014 tentang Penetapan Lokasi Permukiman Kumuh Kota Makassar Tahun Anggaran 2014.
- Surat Keputusan Walikota Nomor 826/653.2/Tahun 2018 Tentang Revisi dan Verifikasi Lokasi Permukiman Kumuh Kota Makassar Tahun Anggaran 2018
- Stalker, Crozier, 2010. The Administration Phenomenon. London: Tavistock

- Stevens, M. P. 2007. Diterjemahkan oleh Iis Sopyan, buku pertama terbit tahun 1989. Kimia Polimer. Jakarta: Pradya Paramita.
- Syafei, Wahab, 1999. Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Thoha, Miftah. 2011. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Jakarta, Kencana
- Thomas R. Dye, 2005. Understanding Public Policy, (New Jersey: Pearson Education Inc.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
- Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E. 1974. The Policy Implementation Process: A Conceptual framework." Administration and Society. February
- William, Wayne, 2007. A Introduction of Theory and Practice of Public Analysis. Northampton: Edward Elgar.
- Wibawa, Samodra dkk. 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Widodo, J. (2013). Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. Malang: Bayu Media.
- Wyne Parsons. 1997. Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Landon: Queen Mary Westfield Collage University.
- Yonker, Robert D., "Organizational Behavior" dalam Steven G. Rodelberg,
- Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology, California: Sage Publications

Implementasi Kebijakan

(Studi Kasus, Teori, dan Aplikasinya)

Implementasi merupakan pelaksanaan suatu kebijakan untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah dibuat, sedangkan kebijakan adalah sebuah langkah yang mendukung kemajuan dan memberikan penguatan tentang dimensi kehidupan yang dialami publik. Dimensi yang dimaksud adalah berbagai permasalahan atau kendala yang memerlukan adanya sebuah solusi berupa kebijakan untuk mencapai tujuan hidup. Adapun memahami batasan dari suatu kebijakan pada dasarnya dapat dilihat dari sejauhmana perilaku dan tindakan yang dapat memecahkan permasalahan publik dan memberikan solusi yang terbaik kepada publik. Untuk itu, studi kasus, teori, dan aplikasi tentang kebijakan publik dijelaskan dalam buku ini.

Selain itu, buku ini memuat kajian hasil dari penelitian tentang kebijakan publik, terutama mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan kebijakan program penanganan permukiman. Juga dijelaskan di antaranya tentang administrasi publik dan strategi model kebijakan program penanganan permukiman kumuh di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan.



Dr. Sobirin, S.S., M.Si., lahir di Pangandaran, 2 Desember 1972. Menyelesaikan pendidikan Sarjana (S-1) Jurusan/Program Studi Bahasa dan Sastra Inggris di Universitas "45" Makassar (2002); Magister (S-2) Program Studi Administrasi Negara di Universitas "45" Makassar (2013); Pendidikan Doktor (S-3) Program Studi Administrasi Publik di Universitas Negeri Makassar (2022). Sejak Tahun 2015 sampai dengan saat ini sebagai dosen di Universitas Sawerigading, Makassar, khususnya di bidang Kebijakan Publik dan Administrasi Negara.

Sudah banyak Judul Karya Tulis Ilmiah yang sudah dihasilkan dan dipublikasikan, baik dalam Jurnal Nasional maupun Jurnal Internasional, di antaranya berjudul: (1) Implementasi Bpjs Ketenagakerjaan di Sulawesi Selatan. (*Jurnal Paradigma*, 2016); (2) Evaluasi Realisasi Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Pedesaan (Pbb-P2) Kecamatan Matakali Kabupaten Polewali Mandar. (*Jurnal Ilmiah Ecosystem*, 2022); (3) Tendency Of Socio-Economic Behavior Towards Laundry Service Business In Makassar City. (*International Journal of Social Sciences and Management Review*, 2021); (4) Potential Analysis of the Agricultural Sector in the Development of an Agropolitan Area in Maros Regency. (*Nongye Jixie Xuebao Transactions of the Chinese Society of Agricultural Machinery*, 2023).

Selain menulis di Jurnal, ia pun telah menyunting buku lebih dari 60 judul di beberapa penerbit yang berdomisili di Makassar dan Bandung, dan karya tulis ilmiah populer (buku) yang telah ditulisnya berjudul: (1) *Kebijakan Publik* (Penerbit Sahmedia, 2017); (2) *Administrasi Pembangunan* (Penerbit Eksismedia, 2019); (3) *Implementasi Kebijakan: Studi Kasus, Teori dan Aplikasinya* (Penerbit Chakti Pustaka Indonesia, 2023).

