

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap manusia di dalam menjalani kehidupannya tentunya memiliki kebutuhan yang teramat banyak jenis begitu pula jumlahnya. Di samping kebutuhan atas sandang (pakaian) dan pangan (makanan), sebagai sebuah kebutuhan dasar manusia untuk menunjang kehidupannya, kebutuhan atas papan (hunian) merupakan sebuah hal yang tidak dapat terlewatkan. Selain berfungsi sebagai tempat untuk berlindung, tempat tinggal memiliki peran yang sangat penting sebagai sarana pembinaan keluarga dimana akan terjadi proses pembentukan kepribadian individu. Sehingga dapat dikatakan bahwa kebutuhan atas hunian merupakan hal yang mendesak untuk segera dipenuhi. Melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman diharapkan dapat mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat dilangsungkannya kegiatan yang mendukung kehidupan masyarakat yang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kota.

Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perumahan itu sendiri ialah 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. Sedangkan permukiman memiliki pengertian sebagai 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. Sehingga dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa perumahan merupakan bagian dari permukiman itu sendiri, dalam permukiman tidak hanya berbicara mengenai aspek rumah saja namun juga dilihat dari prasarana dan sarana yang menunjang.

Hak atas hunian dalam sebuah perumahan dan permukiman yang layak telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H ayat (1) yang menyebutkan bahwa, setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Maka pemenuhan atas kebutuhan perumahan dan permukiman menjadi sebuah upaya yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah yang terintegrasi pada tingkat pusat maupun daerah guna menciptakan perumahan dan permukiman yang layak dan juga sebagai upaya pemerataan kesejahteraan bagi masyarakat. Dengan dapat terpenuhinya kepemilikan perumahan dan permukiman yang layak akan terjadi peningkatan harkat dan martabat manusia serta mutu kehidupan yang sejahtera dalam masyarakat yang adil dan makmur, tidak terkecuali bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Kota atau daerah perkotaan mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting dan dominan dalam kehidupan masyarakat dimana kota merupakan wadah konsentrasi permukiman penduduk serta berbagai kegiatan ekonomi dan sosial (Adisasmita, 2005: 12). Dengan perkembangan penduduk yang sangat pesat di wilayah perkotaan tersebut serta dengan ditambah pula oleh arus pengaliran

penduduk dari wilayah lain yang masuk ke kota, hal ini membawa konsekuensi yang serius bagi sebuah perkotaan. Yang dihasilkan adalah semakin tingginya desakan kebutuhan atas perumahan dan permukiman di wilayah perkotaan yang kondisi sebelumnya sudah cukup padat. Tidak terkendalinya tingkat pertumbuhan penduduk serta ketidakseimbangan kecepatan pertumbuhan yang terjadi di kawasan perkotaan tersebut dengan daya dukung lingkungannya akan mengakibatkan timbulnya permasalahan mengenai kawasan permukiman kumuh atau yang disebut juga dengan *slum areas* yang menurut definisi dari PBB diartikan sebagai daerah hunian yang legal (status hukumnya jelas) yang kondisinya sudah sangat merosot. (Herlianto, 1986: 45)

Hadi Sabari Yunus dalam bukunya *Manajemen Kota : Perspektif Spasial* (2005: 55-56) menyatakan bahwa pengaliran penduduk ke kota dan bertambahnya penduduk karena proses alami yang telah berlangsung dalam periode waktu yang lama menyebabkan terjadinya proses densifikasi penduduk, permukiman maupun bangunan non permukiman di kota yang berjalan tidak terkendali yang kemudian menjadi salah satu penyebab terjadinya deteriorasi lingkungan kekotaan (*urban environmental deterioration*). Dan disamping alasan tersebut, menurut Yunus terdapat dua penyebab lain terjadinya permukiman kumuh di kota. Penyebab kedua adalah proses penuaan bangunan (*ageing process*) yang terkait dengan kualitas material bangunan itu sendiri, pada komunitas yang tidak berdaya di bidang ekonomi terkadang tidak mempunyai kemampuan untuk mengganti bahan-bahan bangunan yang sudah mulai melapuk, tidak mempunyai biaya untuk mengecat, atau pemeliharaan lainnya. Dan penyebab yang ketiga adalah proses

penggenangan (*inundating process*) dimana penggenangan yang terjadi masuk ke bagian dalam rumah dan membuat melapuknya material bangunan permukiman, sehingga mengharuskan pemilik rumah untuk meninggikan lantai rumahnya, namun penduduk yang tidak mampu untuk meninggikan lantai rumah mereka pasrah terhadap takdirnya.

Kawasan permukiman kumuh menjadi sebuah bentuk keterabaian dan ketidakmenyeluruhan pembangunan yang dilakukan di perkotaan. Meskipun tidak dikehendaki namun harus diakui bahwa keberadaan kawasan permukiman kumuh nyata adanya dalam perkembangan perkotaan dan hal tersebut tidak dapat dihindari namun justru harus segera dihadapi. Permukiman kumuh ini merupakan sebuah cerminan keadaan sosial dan ekonomi dari masyarakat penghuni permukiman kumuh tersebut. Tingkat pendapatan penduduk di permukiman kumuh mayoritas adalah penduduk dengan penghasilan rendah ataupun yang berpenghasilan tidak tetap, sehingga menyebabkan mereka tidak memiliki kecukupan dana untuk menciptakan hunian dan lingkungan permukiman yang layak.

Permasalahan permukiman kumuh ini merupakan masalah yang cukup kompleks dan apabila tidak segera diselesaikan maka akan merambat ke permasalahan lain. Keberadaan permukiman kumuh mempunyai beberapa aspek negatif terhadap lingkungan hidup di kota, baik aspek spasial, aspek lingkungan biotik, lingkungan abiotik, lingkungan sosial, lingkungan ekonomi, dan lingkungan budaya (Yunus, 2005: 57). Kemrosotan lingkungan sangat terasa di kawasan permukiman kumuh dimana di kawasan tersebut air bersih merupakan

sebuah hal yang langka, kemudian permasalahan sanitasi yang tidak memenuhi syarat, dan juga ditambah tumpukan sampah yang menggunung yang berakibat pada terjadinya banjir. Beberapa hal tersebut juga akan merambat pada permasalahan kesehatan dimana dengan kebersihan lingkungan yang tidak terjamin serta permukiman yang sangat padat akan mengakibatkan makin berkembangnya penyakit dan makin mudahnya proses penularan penyakit tersebut. Kawasan permukiman kumuh yang padat tersebut juga rawan dengan bencana kebakaran yang kian diperburuk dengan sulitnya akses pemadam kebakaran untuk menjangkau kawasan tersebut yang dikarenakan permukiman kumuh pada umumnya memiliki akses jalan yang sempit. Selanjutnya dengan adanya kawasan permukiman ini tentu saja akan memberikan efek visual yang kurang baik berkaitan dengan estetika fisik bagi sebuah perkotaan.

Permasalahan dalam hal permukiman menjadi masalah yang hampir selalu dijumpai di kota-kota besar di Indonesia, termasuk pula di Kota Semarang. Permasalahan utama yang dihadapi oleh permukiman adalah masih terdapatnya rumah tangga yang belum memiliki hunian yang layak serta masih terus bertumbuhnya kawasan permukiman kumuh. Dikarenakan kembali kepada definisi dari permukiman itu sendiri yang mencakup rumah dan lingkungannya, sehingga kedua hal tersebut sangat berketerkaitan satu sama lain.

Menurut data dari Dinas Tata Kota dan Permukiman Kota Semarang, rasio rumah tidak layak huni di Kota Semarang pada tahun 2011-2015 tidak memperlihatkan angka penurunan yang cukup signifikan. Secara rata-rata penurunan rasio hanya mencapai angka 0,24% saja, angka ini adalah angka yang cukup rendah bahkan pada tahun 2011 menuju tahun 2012 sama sekali tidak terjadi penurunan rasio rumah layak huni di Kota Semarang. Sampai dengan tahun 2015 tersebut dalam RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021 dijelaskan bahwa terdapat 2.251 unit RTLH yang telah diperbaiki sehingga masih ada sejumlah 23.553 unit RTLH yang masih harus diperbaiki. Kemudian penanganan terus berlanjut pada tahun 2016 dengan penanganan 548 RTLH dan pada 2017 yaitu sebanyak 701 RTLH. Dengan target Pemerintah Kota Semarang untuk mengentaskan rumah tidak layak huni pada tahun 2020 sehingga penanganan rumah tidak layak huni atau RTLH di Kota Semarang masih memerlukan pelaksanaan kebijakan yang terpadu dan berkelanjutan.

Rumah tinggal yang dapat dikategorikan ke dalam rumah yang layak huni sebagai tempat tinggal harus memenuhi beberapa kriteria kualitas rumah tinggal. Diantaranya adalah rumah yang memiliki lantai terluas bukan tanah, dinding terluas yang terbuat dari tembok atau kayu, dan beratapkan beton; genteng; sirap; seng; maupun asbes. Tidak tertinggal yaitu mengenai tersediannya kelengkapan fasilitas rumah tinggal seperti tersediannya air bersih, sanitasi yang layak, serta penerangan yang baik.

Di Kota Semarang, menurut indikator kualitas rumah yang terdiri dari lantai bukan tanah; atap beton/genteng; dinding tembok; penerangan listrik; air minum ledeng/kemasan; jamban sendiri dengan *saptic tank* masih dijumpai rumah yang tidak memenuhi kualifikasi dari indikator tersebut. Menurut data Badan Pusat Statistika Kota Semarang tahun 2015 ditemukan bahwa hanya pada indikator penerangan listrik yang telah terpenuhi ketersediaan untuk setiap rumah. Namun untuk indikator lainnya belum dapat terpenuhi pada angka 100%, dimana untuk lantai bukan tanah masih terdapat 3,41% rumah yang lantainya masih tanah, 21,41% rumah dengan bukan beton/genteng, 7,31% rumah dengan dinding bukan tembok, 26,95% rumah yang belum memiliki ketersediaan air minum, serta 26,58% rumah yang belum memiliki akses jamban sendiri dengan tanksi septik. Dari beberapa indikator yang belum terpenuhi tersebut memiliki arti bahwa ketersediaan rumah layak huni di Kota Semarang masih memerlukan keberlanjutan penanganan.

Semakin banyak rumah tinggal yang memenuhi kualitas rumah tinggal yang layak huni mengindikasikan bahwa semakin baik kualitas permukiman di suatu daerah, begitupun sebaliknya apabila masih banyak rumah tinggal yang belum dapat memenuhi kualitas rumah yang layak huni mengindikasikan bahwa kualitas permukiman yang ada masih belum dapat dikatakan baik. Indikasi tersebut dapat diperkuat dengan sebagian kondisi kawasan permukiman di Kota Semarang yang masuk ke dalam kawasan permukiman kumuh. Menurut berita yang dilansir oleh *Liputan6.com*, pada tahun anggaran 2018, Direktorat Jenderal Cipta Karya memprioritaskan 30 kabupaten/kota menerima program penanganan

kumuh, salah satunya adalah Kota Semarang. Hal tersebut mengartikan bahwa kondisi kawasan kumuh Kota Semarang telah memiliki urgensi dalam penyelesaian masalah kawasan kumuhnya.

Tabel 1.1
Luas Kawasan Permukiman Kumuh di Kota Semarang
Tahun 2014-2017

Tahun	2014	2015	2016	2017
Kawasan Permukiman Kumuh (Ha)	415,83	415	294,37	216

Sumber: Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang, 2017

Dengan target yang tertera pada RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021 yang menargetkan tercapainya 0% zero kawasan kumuh pada tahun 2020, penurunan kawasan permukiman kumuh di Kota Semarang seperti yang dapat dilihat pada tabel 1.1 bahwa penurunan kawasan permukiman kumuh di Kota Semarang pada tahun 2014 menuju tahun 2015 tidak terjadi penurunan yang tidak terlalu berarti. Kemudian penurunan pada tahun 2016 menuju tahun 2017 cenderung melamban dibandingkan dengan penurunan yang terjadi pada tahun 2015 menuju tahun 2016 yaitu sebesar 120,63 ha permukiman kumuh yang tertangani.

Pemerintah Kota Semarang telah menetapkan lokasi prioritas penanganan kumuh Kota Semarang berdasarkan Surat Keputusan Walikota Semarang No 050/801/2014 tentang Penetapan Lokasi Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh Kota Semarang yang menetapkan 62 Kelurahan dari 15 Kecamatan yang

dilihat melalui indikator kondisi bangunan, jalan lingkungan, drainase lingkungan, penyediaan air minum, pengelolaan limbah, pengelolaan sampah, pengamanan kebakaran, serta ketersediaan ruang terbuka hijau dengan total luasan wilayah kumuh yaitu 415,83 Ha atau 1,11% dari luas keseluruhan permukiman Kota Semarang. Perkembangan kawasan kumuh Kota Semarang tersebut sebagian besar tersebar di wilayah Semarang bawah dengan tipologi kumuh nelayan, kumuh pusat kota, kumuh pinggir sungai dan sebagian juga berada di wilayah Semarang atas yaitu dengan tipologi kumuh perkotaan (Ditjen Cipta Karya, 2015).

Dari tabel 1.2 mengenai Luas Kawasan Permukiman Kumuh Menurut Kecamatan di Kota Semarang pada tahun 2014 terdapat 15 kecamatan yang memiliki luas kawasan kumuh terbesar adalah Kecamatan Semarang Utara yang mencapai luas 147,4 Ha dari total wilayah 1097 Ha. Apabila luas wilayah kumuh dengan total wilayah dibandingkan maka akan tampak persentase kawasan kumuh per kecamatan yang ada di Kota Semarang, dan Kecamatan Semarang Utara yang menduduki peringkat pertama dalam hal besarnya persentase kawasan kumuh yaitu sebesar 13,4 persen. Selanjutnya persebaran kawasan kumuh menurut kelurahan yang ada di Kecamatan Semarang Utara tersebut dapat kita lihat dalam tabel 1.5 berikut.

Tabel 1.2

Luas Kawasan Permukiman Kumuh Menurut Kecamatan di Kota Semarang

Menurut Surat Keputusan Walikota Semarang No 050/801/2014

No	Kecamatan	Luas Kawasan Kumuh (Ha)	Luas Wilayah (Ha)	Persentase Luas Kumuh (%)
1	Tugu	18,94	5755	0,33
2	Genuk	16,19	2739	0,58
3	Semarang Barat	20,15	2174	0,91
4	Semarang Tengah	29,36	614	4,72
5	Semarang Timur	49,47	770	6,63
6	Semarang Utara	147,4	1097	13,4
7	Candisari	2,77	654	0,45
8	Pedurungan	21,39	2072	1,01
9	Semarang Selatan	14,96	592	2,53
10	Tembalang	24,97	4420	0,56
11	Gayamsari	20,29	617	3,24
12	Mijen	4,31	5755	0,06
13	Banyumanik	27,5	2569	1,05
14	Gunungpati	12,17	5411	0,22
15	Ngaliyan	6,09	3799	0,15

Sumber : Surat Keputusan Walikota Semarang No 050/801/2014

Tabel 1.3

Luas Kawasan Kumuh Menurut Kelurahan di Kecamatan Semarang Utara Menurut Surat Keputusan Walikota Semarang No 050/801/2014

Kelurahan	Luas Kawasan Kumuh (Ha)
Tanjungmas	37,63
Bandarharjo	33,44
Panggungkidul	26
Kuningan	23,09
Dadapsari	27,24
Total	147,4

Sumber : Surat Keputusan Walikota Semarang No 050/801/2014

Dari tabel 1.3 dapat dilihat bahwa kelurahan-kelurahan yang ada di Kecamatan Semarang Utara menunjukkan angka yang relatif tinggi mengenai luas kawasan kumuhnya. Kecamatan Semarang Utara merupakan salah satu kecamatan di pesisir utara Kota Semarang yang tergolong padat dan masih terdapat lebih dari satu rumah tangga dalam satu bangunan rumah. Hal ini dapat dilihat melalui data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistika Kota Semarang, dimana perbandingan antara jumlah rumah dengan jumlah keluarga yang ada di Kecamatan Semarang Utara pada tahun 2016 yaitu hanya terdapat 26.607 rumah untuk total 32.865 KK, dan kemudian pada tahun 2016 Kecamatan Semarang Utara memiliki tingkat kepadatan penduduk 11589 jiwa/km² dengan jumlah penduduk 127.132 jiwa. Dan dikarenakan Kecamatan Semarang Utara merupakan wilayah pesisir maka tidak heran apabila Kecamatan Semarang Utara sering dilanda banjir rob akibat kenaikan permukaan air laut. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dengan kepadatan penduduk yang tinggi namun tidak diimbangi dengan dukungan kondisi lingkungan yang baik maka kedua hal tersebut dapat memicu timbulnya kawasan kumuh termasuk pada wilayah permukimannya.

Kemiskinan yang terjadi di Kecamatan Semarang Utara semakin memperkeruh kondisi yang ada, yang mana permukiman kumuh merupakan sebuah wujud kemiskinan di perkotaan. Rekapitulasi warga miskin Kota Semarang yang termuat dalam SIMGAKIN atau Sistem Informasi Manajemen

Warga Miskin Kota Semarang menunjukkan bahwa dari hasil rekapitulasi akhir pada tahun 2015 menunjukkan bahwa diantara 16 kecamatan yang ada di Kota Semarang, Kecamatan Semarang Utara memiliki jumlah warga miskin tertinggi baik dalam kriteria hampir miskin dan miskin dari jumlah KK ataupun jumlah jiwanya. Pada kriteria hampir miskin, Kecamatan Utara pada tahun memiliki jumlah warga miskin yaitu mencapai angka 36.362 jiwa. Kemudian pada kriteria miskin mencapai angka 8219 jiwa. Walaupun pada kriteria sangat miskin Semarang Utara menduduki peringkat kedua di bawah Kecamatan Tengah dimana Kecamatan Tengah terdapat 40 warga sangat miskin dan di Kecamatan Semarang Utara terdapat 14 warga sangat miskin. Sehingga keadaan ini lah yang membuat Kecamatan Semarang Utara memerlukan perhatian dari Pemerintah Kota Semarang guna mengatasi permasalahan permukiman kumuh yang ada. Dikarenakan warga miskin memiliki kesamaan hak untuk dapat mengakses permukiman yang layak.

Angka penurunan 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 Semarang 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 Semarang maka pelaksanaan dalam penanganan kawasan permukiman kumuh ini akan lebih terarah dan tepat sasaran.

Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman menurut Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman memiliki tujuan yaitu untuk mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, serta mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan terutama bagi MBR dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

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 dan bukan sesuatu yang bersifat parsial dikarenakan kembali lagi permasalahan ini menyangkut berbagai aspek dari kehidupan. Untuk mewujudkan wilayah perkotaan 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 lain yang dimulai dari tahap perencanaan hingga implementasinya.

Kegiatan penanganan permasalahan permukiman kumuh semestinya didukung oleh seluruh komponen dan anggota masyarakat yang menjadi penyangga kehidupan di kawasan tersebut, karena sebuah implementasi kebijakan membutuhkan koordinasi dari berbagai aktor terkait guna menciptakan kesepakatan berpikir dalam pelaksanaan sebuah kebijakan. Untuk menangani permukiman kumuh menjadi lebih teratur, rapi, indah, dan sehat telah diupayakan berbagai program penataan lingkungan dan permukiman kumuh di berbagai kota di Indonesia.

Berbagai program dengan berbagai istilah telah diimplementasikan di permukiman dengan tujuan yang sama untuk membuat permukiman menjadi semakin tertata dan dilengkapi sarana prasarana dasar kota. Secara formal dalam Undang-Undang No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang didukung oleh Peraturan Pemerintah 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 02/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh, kegiatan penanganan ini dapat dilakukan yaitu dengan melalui kegiatan berkesinambungan yang meliputi kegiatan pencegahan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh yang memiliki pola-pola penanganan dalam bentuk pemugaran, peremajaan, atau pemukiman kembali bagi kawasan permukiman kumuh dan didasarkan atas identifikasi dan penilaian atas kondisi kekumuhan, legalitas tanah, pertimbangan lain

Pemugaran dilaksanakan dengan cara perbaikan dan/atau pembangunan kembali rumah, prasarana, sarana, dan/atau utilitas umum untuk mengembalikan fungsi sebagaimana semula, sedangkan peremajaan dilaksanakan melalui pembongkaran dan penataan secara menyeluruh terhadap rumah, prasarana, sarana, dan/atau utilitas umum dengan terlebih dahulu menyediakan tempat tinggal sementara bagi masyarakat terdampak, dan kemudian pemukiman kembali dilakukan dengan memindahkan masyarakat terdampak dari lokasi yang tidak mungkin dibangun kembali karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana serta dapat menimbulkan bahaya bagi barang ataupun orang.

Pola penanganan dengan pemugaran telah banyak dilaksanakan di berbagai kota di Indonesia termasuk Kota Semarang. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 02/PRT/M/2016 sebagai pedoman pelaksanaan peningkatan kualitas permukiman kumuh salah satunya dengan pola penanganan dalam bentuk pemugaran menyebutkan bahwa pemugaran dilakukan dengan merehabilitasi bangunan gedung, jalan lingkungan, penyediaan air minum, drainase lingkungan, pengelolaan air limbah, pengelolaan sampah, serta proteksi kebakaran. Sehingga dalam pemugaran tersebut memfokuskan diri pada peningkatan kualitas dari aspek-aspek yang menjadi bagian dari sebuah permukiman.

Penanganan permukiman kumuh tersebut selaras dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 yang mengamanatkan bahwa pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah

dan pemerintah daerah, di mana pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap penurunan kawasan permukiman kumuh. Kemudian juga tidak boleh tertinggal bahwa dalam pelaksanaan kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh harus bertumpu pada masyarakat dan memberikan hak serta kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berperan atau ikut serta.

Sejalan dengan peran masyarakat dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman guna menangani permukiman kumuh maka Pemerintah dan Pemerintah daerah memiliki posisi sebagai fasilitator dimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat serta melakukan pengembangan yang meliputi berbagai aspek yang berpengaruh dengan penanganan kawasan permukiman seperti tata ruang, pertanahan, sarana lingkungan pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, kearifan lokal, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung.

Pemerintah Kota Semarang pada khususnya memiliki tanggung jawab yang besar atas penurunan kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara yang memiliki angka kekumuhan terbesar di Kota Semarang dengan pelaksanaan kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh. Pelaksanaan kebijakan tersebut menjadi sebuah kunci bagaimana sebuah kebijakan penanganan permukiman kumuh dijalankan sehingga nantinya dapat diciptakan kota yang nyaman dan sejahtera dengan permukiman yang dilengkapi oleh sarana dan prasarana yang layak bagi seluruh lapisan masyarakat. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **"Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh (Studi**

Mengenai Pemugaran Kawasan Permukiman Kumuh di Kecamatan Semarang Utara)”.

1.2 Identifikasi Masalah

Dapat diambil kesimpulan bahwa permasalahan yang dihadapi oleh kawasan permukiman di Kota Semarang dan terlebih khususnya pada Kecamatan Semarang Utara adalah:

1. Desakan kebutuhan atas hunian yang dikarenakan pertumbuhan penduduk yang tinggi di wilayah perkotaan;
2. Degradasi lingkungan fisik dan sosial di wilayah perkotaan;
3. Menjamurnya kawasan permukiman kumuh dengan hunian yang tidak layak huni;
4. Belum adanya peraturan yang lebih rinci mengenai penanganan kawasan kumuh di Kota Semarang;

1.3 Perumusan Masalah

Kebutuhan akan hunian yang layak merupakan kebutuhan dasar bagi seluruh manusia namun pada kenyataannya hunian yang layak tersebut belum dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat sejalan dengan masih banyaknya masyarakat yang menghuni kawasan permukiman kumuh di Kota Semarang khususnya di Kecamatan Semarang Utara. Dibutuhkan penanganan atas kawasan permukiman

kumuh tersebut yang salah satunya dilakukan melalui pola penanganan yaitu pemugaran dengan cara perbaikan dan/atau pembangunan kembali kawasan permukiman untuk mengembalikan fungsi permukiman tersebut seperti semula. Dari uraian di atas maka dapat dirumuskan pokok-pokok permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini, pokok permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara ?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara ?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara.

1.5 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat baik secara praktis maupun akademis, sebagai berikut :

1.5.1 Kegunaan Praktis

Secara praktis, dengan adanya penelitian ini maka dapat dihasilkan kesimpulan mengenai strategi penanganan untuk permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara, sehingga bagi pihak yang terkait dengan penelitian ini dapat mengembangkan strategi dalam pengambilan keputusan guna menentukan kebijakan penanganan permukiman kumuh.

1.5.2 Kegunaan Akademis

Secara akademis diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat diantaranya:

1. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dapat memberikan satu karya penelitian baru yang dapat mendukung dalam penanganan kawasan permukiman kumuh;
2. Bagi peneliti dapat menambah wawasan dengan mengaplikasikan ilmu yang telah diperoleh;
3. Bagi peneliti lain dapat dijadikan sebagai bahan referensi terhadap pengembangan ataupun pembuatan penelitian yang serupa.

1.6 Penelitian Terdahulu

Dalam menyusun penelitian ini, dilakukan peninjauan terhadap penelitian-penelitian terkait yang pernah dilakukan sebelumnya. Hasil penelitian terdahulu merupakan sebuah referensi bagi peneliti dalam melaksanakan penelitian ini. Beberapa penelitian terdahulu yang menjadi acuan dalam penelitian ini antara lain dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.7

Perbandingan Penelitian Terdahulu

Penulis	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)
Ike Andini (2013)	Sikap dan Peran Pemerintah Kota Surabaya terhadap Perbaikan Daerah Kumuh di Kelurahan Tanah Kalikedinding Kota Surabaya	Sikap Pemerintah Kota Surabaya dari aspek kognitif dapat dinilai bahwa terdapat kesadaran akan jumlah daerah kumuh, di aspek afektifnya pemerintah mendukung untuk dilakukan perbaikan, sedangkan pada aspek konatif	Perbedaan lokus penelitian, dimana pada penelitian terdahulu memiliki lokus di Kelurahan Tanah Kalikedinding Kota Surabaya. Serta perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)
		pemerintah telah melakukan sebuah tindakan pemberian bantuan. Kemudian pemerintah terkait juga memiliki peran sebagai pembuat kebijakan yaitu berupa Program RSDK, pemberdayaan, dan pemberian pelayanan.	konsep penelitian dimana penelitian terdahulu mengacu pada aspek kognitif, afektif, dan konatif.
Indah Dwi Lestari (2013)	Peran Badan Keswadayaan Masyarakat dalam Penanganan Permukiman Kumuh di Kelurahan Podosugih Kota Pekalongan	Peran BKM Podosugih dalam mengatasi permukiman kumuh di Kelurahan Podosugih yaitu merancang dan melaksanakan program pembangunan di Kelurahan peningkatan keterampilan masyarakat, perbaikan kondisi lingkungan, dan yang terakhir	Perbedaan lokus penelitian, dimana pada penelitian terdahulu memiliki lokus di Kelurahan Podosugih Kota Pekalongan. Sekaligus fokus penelitian terdahulu lebih mengarah pada

	Podosugih,	adalah peningkatan partisipasi masyarakat.	peran BKM sedangkan penelitian saat ini lebih kepada pelaksanaan pemugaran permukiman.
Ade Masya Resa, Zulfan Saam, Suardi Tarumon (2017)	Strategi Penataan Kawasan Permukiman Kumuh Perkotaan Kampung Bandar Kota Pekanbaru	Penataan kawasan permukiman kumuh Kampung Bandar dilakukan dengan strategi pencegahan yang terdiri dari peningkatan kapasitas, pengawasan dan pengendalian, pemberdayaan masyarakat; serta strategi peningkatan kualitas terdiri dari pemugaran (rehabilitasi), peremajaan (revitalisasi), dan permukiman kembali (relokasi).	Terdapat perbedaan lokus penelitian, dimana pada penelitian terdahulu memiliki lokus di Kampung Bandar Kota Pekanbaru sedangkan pada penelitian saat ini memiliki lokus penelitian yaitu di Kecamatan Semarang Utara Kota Semarang
Purwati Rahayu Edarsasi (2016)	Implementasi Kebijakan Perbaikan Rumah di Permukiman Kumuh Melalui Penataan Kampung Di DKI	Pelaksanaan menggunakan konsep penataan kampung dimana seluruh rumah di Petogogan dihancurkan kemudian dibangun kembali menggunakan Konstruksi Risha (rumah instan sehat).	Perbedaan lokus penelitian, dimana pada penelitian terdahulu memiliki lokus di Kampung Deret Petogogan sedangkan pada penelitian saat ini
(1)	(2)	(3)	(4)
	Jakarta Pada Tahun 2013 (Studi Kasus: Kampung Deret Petogogan)	Dalam implementasi menggunakan 2 pendekatan yaitu <i>top-down</i> dari pembuatan regulasi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dan juga pendekatan <i>bottom-up</i> yaitu dengan adanya pelibatan warga dalam implementasi kebijakan kampung deret di Petogogan dimulai dari perencanaan bersama Dinas Perumahan dan Gedung Pemda Provinsi DKI Jakarta, penggunaan dana (pembangunan), hingga perawatan lingkungan pasca pembangunan.	memiliki lokus penelitian yaitu di Kecamatan Semarang Utara Kota Semarang, sehingga bentuk penanganan pemerintah daerah setempat akan berbeda.
Ashok Das (2015)	<i>Autonomous but constrained:</i>	Community Based Organization (CBO) atau	Perbedaan fokus penelitian, dimana pada

	<i>CBOs and Urban Upgrading in Indonesia</i>	Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) menjadi mitra kunci dalam program pembangunan berbasis masyarakat. Seperti pada Comprehensive Kampung Improvement Program (CKIP) di Surabaya. CBO disini berfungsi untuk mengelola keuangan mikro bagi usaha kecil untuk memicu pengembangan ekonomi serta peningkatan kualitas hunian masyarakat setempat. Namun pada pelaksanaannya, CBO lebih dimuat oleh para elit dan bukan merepresentasikan golongan marjinal, munculnya konflik antar 2 KSM, dan keberlangsungan pada CBO atau pembangunan berbasis masyarakat lainnya yang masih sangat dipertanyakan keberlanjutan jangka panjangnya.	penelitian terdahulu berfokus pada peran implementor dari program CKIP yaitu CBO atau KSM di Surabaya sedangkan pada penelitian saat ini berfokus pada pelaksanaan program peningkatan kualitas permukiman di Kecamatan Semarang Utara.
(1)	(2)	(3)	(4)
John Minnery, Teti Argo, Haryo Winarso, Do Hau, Cynthia C, Dean Forbes, Iraphne C (2013)	<i>Slum upgrading and urban governance: Case studies in three South East Asian cities</i>	Pada ketiga studi kasus yaitu di Quezon, Hanoi, dan Bandung, penguasaan lahan atas permukiman informal menjadi permasalahan baik dikarenakan permasalahan pelunasan pinjaman sewa lahan maupun perizinan secara yang rumit. Pada masing masing program melibatkan partisipasi masyarakat hanya selama tahap pelaksanaan sehingga tidak mendapatkan dukungan publik yang tepat, seperti keberlangsungan LSM atau koperasi yang sebetulnya dapat digunakan sebagai peluang peningkatan ekonomi pasca perbaikan kumuh namun pada kenyataanya tidak	Perbedaan lokus penelitian dimana pada penelitian terdahulu membandingkan antara 3 daerah di negara berbeda yaitu Vietnam, Filipina, dan Indonesia, sedangkan pada penelitian ini berfokus pada satu lokus yang lebih kecil yaitu pada Kecamatan Semarang Utara.

		dapat bertahan jangka panjang.	
--	--	--------------------------------	--

1.7 Kajian Teori

1.7.1 Administrasi Publik

Sebelum membahas mengenai definisi administrasi publik, terlebih dahulu dapat kita bahas definisi dari administrasi dan definisi dari publik itu sendiri. Dalam Inu Kencana Syafie (2006: 8), Hebert A. Simon (1959) memberikan definisi administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Sedangkan menurut Sondang P. Siagian (1985: 3) administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Kemudian arti dari publik itu sendiri adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. (Syafie, 2006: 12)

Memasuki pembahasan mengenai definisi administrasi publik, banyak ahli yang memberikan definisi pada administrasi publik tersebut, diantaranya sebagai berikut :

Chandler dan Plano dalam Keban (2004) (dalam Pasolong, 2014: 7) menyebutkan bahwa:

Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Menurut Marshal E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig (1960) (dalam Pasolong, 2014: 7) mengatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus (1960) mendefinisikan administrasi publik meliputi 1) Implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan badan-badan perwakilan politik; 2) Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, hal tersebut meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah; 3) Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. (Pasolong, 2014: 7)

Nicholas Henry (1995) dalam Harbani Pasolong (2014: 19) memberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi publik, antara lain :

1. Organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi;
2. Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia, dan;
3. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintah dan etika birokrasi.

Dari konsep administrasi publik yang telah dikemukakan beberapa ahli tersebut maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan administrasi publik disini adalah kegiatan pemerintah dalam pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya yang ada guna mencapai tujuan pemerintah melalui sebuah kebijakan publik. Sehingga dari definisi administrasi publik tersebut dapat dikatakan bahwa administrasi publik sangat berkaitan dengan dua hal yaitu manajemen dan kebijakan publik.

1.7.2 Kebijakan Publik

Menurut Thomas Dye (1981) "*publik policy is whatever governments choose to do or not to do*" yang berarti bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa: 1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan organisasi swasta; 2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. (Subarsono, 2015: 2)

Berdasarkan pendapat Thomas Dye di atas, kebijakan publik merupakan sebuah pilihan yang dibuat oleh badan-badan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sebuah tindakan. Sejalan dengan pendapat tersebut terdapat pendapat yang serupa, dimana Kartasasmita (dalam Widodo, 2001: 189) memberikan definisi kebijakan publik yaitu:

1. Apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah;

2. Apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya;
3. Apa pengaruh dan dampak dari kebijakan tersebut.

Berdasarkan pendapat di atas, kebijakan bukan hanya mengenai apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, melainkan juga apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya sampai suatu kebijakan timbul. Kebijakan lahir untuk memecahkan masalah atau isu yang berkembang di masyarakat, sehingga dapat diketahui pengaruh dan dampaknya dari kebijakan tersebut.

Michael Howlet dan M. Ramesh (1995) dalam AG. Subarsono (2015: 13) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah;
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*) yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah;
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan;
4. Implementasi (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil;
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Dalam prosesnya, kebijakan publik berakar dari permasalahan publik yang telah dipilah untuk dilakukan sebuah tindakan terhadap permasalahan tersebut sehingga dibuatlah sebuah kebijakan. Belum selesai di tahap tersebut, kebijakan publik kemudian dilaksanakan oleh aktor implementor guna dapat mencapai hasil yaitu penyelesaian atas permasalahan yang ada. Pelaksanaan atau implementasi tersebut dimonitor dan dilakukan penilaian untuk menilai bagaimana kebijakan publik tersebut telah berjalan. Tidak ada tahap yang lebih penting dari tahap lainnya, sehingga setiap tahap dalam alur kebijakan publik tersebut sama pentingnya guna dapat menghasilkan sebuah kebijakan publik yang berkualitas dan menjawab permasalahan yang ada.

1.7.3 Implementasi Kebijakan

Studi Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983) yang dikutip oleh Leo Agustino (2014: 139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.

Sedangkan Van Meter dan Van Horn (1975) memiliki definisi tersendiri terhadap implementasi kebijakan, Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa:

Implementasi Kebijakan merupakan indakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. (Agustino, 2014: 139)

Dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan oleh para ahli diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan ialah aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan atau disetujui dengan menggunakan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut.

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top down* dan *bottom up*.

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator atau birokrat pada level dibawahnya. Jadi inti pendekatan top down adalah sejauhmana tindakan para pelaksa (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digunakan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Sedangkan pendekatan *bottom up* memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat namun berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Sehingga pada intinya pendekatan *bottom up* adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri. (Agustino, 2014: 40)

Pendekatan *bottom up* dirasa lebih dekat dengan permasalahan yang ada di publik sehingga pendekatan ini lebih dirasa mampu untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Kebijakan dari pendekatan *bottom up* bukan hanya bunga-bunga kepentingan politik saja namun benar-benar apa yang dibutuhkan oleh publik.

1.7.4 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dalam perkembangannya memiliki beberapa model yang mengemukakan variabel-variabel yang memiliki pengaruh atas berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan tersebut, model-model implementasi kebijakan sebagaimana dimaksud diantaranya adalah sebagai berikut:

A. Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Dalam model implementasi kebijakan publik ini terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yakni a) Standar dan sasaran kebijakan; b) Sumberdaya; c) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; d) Karakteristik agen pelaksana; dan e) Kondisi sosial, ekonomi, politik; f) Disposisi (kecenderungan) implementor.

Variabel-variabel tersebut dirinci Oleh Van Meter dan Van Horn sebagai berikut :

- a) *Standar dan sasaran kebijakan*. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi sehingga mudah menimbulkan konflik diantara implementor.
- b) *Sumberdaya*. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*).
- c) *Hubungan antar Organisasi*. Implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan-kejelasan ukuran dan tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.³⁶

- d) *Karakteristik agen pelaksana.* Yang dimaksud kareakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e) *Kondisi sosial, politik, dan ekonomi.* Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; karakterisitik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- f) *Diposisi Implementor.* Diposisi implementor ini mencakup tiga hal penting, yakni : a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya melaksanakan kebijakan; b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.
- (Subarsono, 2015: 99)

Menurut model tersebut, tujuan kebijakan merupakan sebuah ukuran dalam implementasi kebijakan, hal tersebut dilakukan agar kebijakan dalam pelaksanaannya sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Kemudian dukungan sumberdaya dan para implementor yang memegang kontrol atas sumberdaya tersebut memiliki peran atas dilaksanakannya sebuah kebijakan disamping faktor kondisi lingkungan disekitar pelaksanaan kebijakan tersebut. Sehingga diperlukan adanya integrasi dan koordinasi dari para implementor kebijakan terkait.

B. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) (dalam Subarsono, 2015: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*).

1) Karakteristik masalah:

- a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
- b) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran program relatif berbeda.
- c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup

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

- d) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

2) Karakteristik kebijakan:

- a) Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
- b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji, walaupun beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- c) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.

- d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
 - e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
 - f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di negara-negara dunia ketiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program
 - g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.
- 3) Lingkungan kebijakan:
- a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik relatif lebih mudah menerima program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.

- b) Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya, kebijakan yang bersifat dis-insentif seperti kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.
- c) Sikap kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain; (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan; (2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.
- d) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki ketrampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Dalam model ini Mazmanian dan Sabatier memandang implementasi kebijakan dari kesesuaian antara kebijakan yang dilaksanakan dengan

permasalahan yang dihadapi serta kondisi lingkungan yang ikut mempengaruhi sebuah pelaksanaan kebijakan dalam mencapai tujuannya.

C. Model G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli

Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi (2005: 101), mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli yang mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah. Faktor-faktor tersebut diantaranya:

1. Kondisi lingkungan

Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio cultural serta keterlibatan penerima program.

2. Hubungan antar organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*).

4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

Menurut model yang dikembangkan oleh G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, disini peran aktor pelaksana atau yang dapat disebut dengan implementor kebijakan memiliki posisi yang penting dalam berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan itu mencapai tujuannya. Mulai dari sumberdaya organisasinya yang dimanfaatkan dalam proses implementasi, integrasi antar organisasi pelaksana, serta kemampuan aktor pelaksana itu sendiri untuk dapat melaksanakan sebuah kebijakan.

Dalam penelitian ini, model implementasi kebijakan yang dipilih oleh penulis adalah model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli. Hal ini dikarenakan dalam model tersebut memiliki variabel-variabel yang relevan dengan penelitian yang sedang dilakukan. Dikarenakan dalam penelitian peneliti membahas mengenai strategi penanganan maka peran implementor sangat kental dalam implementasi kebijakan penanganannya, sehingga hal tersebut serupa bahwa dalam variabel keberhasilan sebuah pelaksanaan kebijakan menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dapat diukur hubungan interaksi instansi yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan, kemampuan aktor untuk melaksanakan kebijakan, serta tak lupa sumberdaya dan kondisi lingkungan yang ada.

1.7.5 Kawasan Permukiman

Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), daerah tertentu yang mempunyai ciri tertentu, seperti tempat tinggal, pertokoan, industri, dan sebagainya. Dan menurut Nia K. Pontoh (2008: 65), kawasan merupakan wilayah yang batasannya bersifat fungsional sering dipergunakan terminologi lain yang lebih spesifik.

Menurut Undang-Undang No 1 Tahun 2011, yang dimaksud dengan 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. Dan kemudian yang dimaksud dengan kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Menurut Siswono (1991: 223), ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi perkembangan permukiman yang dapat dilihat dari 9 aspek, antara lain: letak geografis, kependudukan, sarana dan prasarana, ekonomi dan keterjangkauan daya beli, sosial budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi, kelembagaan, dan peran serta masyarakat.

1. Faktor Geografi

Letak geografis suatu permukiman sangat menentukan keberhasilan pembangunan suatu kawasan. Permukiman yang letaknya terpencil dan sulit

dijangkau akan sangat lambat untuk berkembang. Topografi suatu kawasan juga berpengaruh, jika topografi kawasan tersebut tidak datar maka akan sulit bagi daerah tersebut untuk berkembang. Lingkungan alam dapat mempengaruhi kondisi permukiman, sehingga menambah kenyamanan penghuni permukiman.

2. Faktor Kependudukan

Perkembangan penduduk yang tinggi, merupakan permasalahan yang memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap pembangunan permukiman. Jumlah penduduk yang besar merupakan sumber daya dan potensi bagi pembangunan, apabila dapat diarahkan menjadi manusia pembangunan yang efektif dan efisien. Tetapi sebaliknya, jumlah penduduk yang besar itu akan merupakan beban dan dapat menimbulkan permasalahan bila tidak diarahkan dengan baik. Disamping itu, penyebaran penduduk secara demografis yang tidak merata, merupakan permasalahan lain berpengaruh terhadap pembangunan perumahan.

3. Faktor Kelembagaan

Faktor lain yang berpengaruh terhadap pembangunan perumahan adalah perangkat kelembagaan yang berfungsi sebagai pemegang kebijaksanaan, pembinaan, dan pelaksanaan baik sektor pemerintah maupun sektor swasta, baik di pusat maupun di daerah. Termasuk didalamnya adalah kebijaksanaan yang mengatur kawasan permukiman, keberadaan lembaga-lembaga desa, misalnya LKMD, Karang Taruna, Kelompok wanita dan sebagainya.

4. Faktor Swadaya dan Peran Serta Masyarakat

Dalam rangka membantu golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah, menengah, tidak tetap, perlu dikembangkan pembangunan perumahan secara swadaya masyarakat yang dilakukan oleh berbagai organisasi non-pemerintah. Faktor swadaya dan peran serta masyarakat atau aspek sosial tersebut juga meliputi kehidupan sosial masyarakat, kehidupan bertetangga, gotong royong dan pekerjaan bersama lainnya.

5. Sosial dan Budaya

Faktor sosial budaya merupakan faktor internal yang mempengaruhi perkembangan permukiman. Sikap dan pandangan seseorang terhadap rumahnya, adat istiadat suatu daerah, kehidupan bertetangga, dan proses modernisasi merupakan faktor-faktor sosial budaya. Rumah tidak hanya sebagai tempat berteduh dan berlindung terhadap bahaya dari luar, tetapi berkembang menjadi sarana yang dapat menunjukkan citra dan jati diri penghuninya.

6. Ekonomi dan Keterjangkauan Daya Beli

Aspek ekonomi meliputi yang berkaitan dengan mata pencaharian. Tingkat perekonomian suatu daerah yang tinggi dapat meningkatkan perkembangan permukiman. Tingkat perekonomian suatu daerah akan mempengaruhi tingkat pendapatan seseorang. Makin tinggi pendapatan seseorang, maka makin tinggi pula kemampuan orang tersebut dalam memiliki rumah. Hal ini akan meningkatkan perkembangan permukiman di suatu daerah. Keterjangkauan daya beli masyarakat terhadap suatu rumah akan mempengaruhi perkembangan permukiman. Semakin murah harga suatu rumah di daerah

tertentu, semakin banyak pula orang yang membeli rumah, maka semakin berkembanglah permukiman yang ada.

7. Sarana dan Prasarana

Kelengkapan sarana dan prasarana dari suatu perumahan dan permukiman dapat mempengaruhi perkembangan permukiman di suatu wilayah. Dengan adanya sarana dan prasarana yang memadai dapat memudahkan penduduknya untuk beraktivitas sehari-hari. Semakin lengkap sarana dan prasarana yang tersedia maka semakin banyak pula orang yang berkeinginan bertempat tinggal di daerah tersebut.

8. Pertanahan

Kenaikan harga lahan sebagai akibat penyediaan kelangkaan lahan untuk permukiman, menyebabkan timbulnya *slum* dan *squatter*.

9. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat meningkatkan perkembangan perumahan dan permukiman. Dengan diciptakannya teknologi-teknologi baru dalam bidang jasa konstruksi dan bahan bangunan maka membuat pembangunan suatu rumah akan semakin cepat dan dapat menghemat waktu. Sehingga semakin banyak pula orang-orang yang ingin membangun rumahnya. Hal ini akan meningkatkan perkembangan permukiman.

Kawasan permukiman sejalan dengan yang dikemukakan di atas merujuk pada sebuah wilayah yang secara spesifik memiliki kegunaan sebagai tempat hunian namun juga sekaligus tidak sebatas hanya pada rumah atau kumpulan

rumah tetapi terdapat keterkaitan dengan lingkungan disekitarnya, yang akan terus berkembang mengikuti kebutuhan atas permukiman tersebut.

1.7.6 Permukiman Kumuh

Dijelaskan dalam Jamaludin (2015: 337) adapun yang dimaksud dengan kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan kelas menengah. Kemudian yang dimaksud dengan permukiman kumuh (slum area) adalah permukiman yang tidak layak huni karena tidak memenuhi persyaratan untuk hunian, baik secara teknis maupun non teknis. Tjuk Kuswantojo (2005) (dalam Jamaludin, 2015: 335) mengatakan bahwa permukiman kumuh adalah permukiman yang padat, kualitas konstruksi rendah, prasarana dan pelayanan permukiman minim merupakan akibat dari kemiskinan.

Menurut Adisasmita Raharjo (2005: 148-149) pengertian lingkungan permukiman kumuh secara umum di perkotaan dapat dilihat dari beberapa aspek, dimana definisi-definisi tersebut ialah sebagai berikut:

a. Dari segi fisik

Pada umumnya ukuran persil dan tanah sempit serta di bawah standar dalam arti ratio luas ruang tempat tinggal per satu jiwa sangat rendah, pola penggunaan tanah tak teratur, letak dan bentuk bangunan tidak teratur, prasarana fisik lingkungan seperti air minum, drainase, air limbah dan sampah di bawah standar atau sama sekali tidak ada. Kesehatan lingkungan sangat rendah, kurang sempurnanya pembuangan air limbah rumah tangga dan sampah sehingga sering

terkena wabah penyakit. Jaringan jalan internal tidak beraturan, kondisi bangunan pada umumnya terbuat dari material temporer atau semi permanen dan umumnya dalam keadaan kurang memenuhi syarat

b. Dari segi sosial

Lingkungan internal yang dihuni oleh sejumlah penduduk yang padat dalam area yang terbatas. Mayoritas pendapatan penduduk rendah, tingkat pendidikan masyarakat rata-rata rendah, hubungan antara individu kegotoroyongannya lebih menonjol dibanding masyarakat pada bagian kota lainnya.

c. Dari segi hukum

Sebagian besar kawasan kumuh umumnya terbentuk tanpa melalui prosedur perundang-undang yang ada

d. Dari segi ekonomi

Umumnya terdiri dari masyarakat dengan pola pencaharian yang heterogen, tingkat produktivitas dan kesehatan lingkungan rata-rata rendah, sektor perekonomian bersifat informal. Serta tingkat keinginan menabung penduduk umumnya rendah karena tingkat pendapatan yang hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Dalam berbagai literatur dapat dilihat berbagai kriteria dalam menentukan kekumuhan atau tidaknya kawasan permukiman. Titisari dan Farid Kurniawan (1999) (dalam Jamaludin, 2015: 337) menjelaskan aspek permukiman kumuh berikut:

1. Kondisi bangunan atau rumah;
2. Ketersediaan prasarana dasar dan lingkungan, kerentanan status penduduk;
3. Berdasarkan aspek pendukung seperti tidak tersedianya lapangan kerja yang memadai, kurangnya tingkat partisipasi masyarakat pada kegiatan sosial.

Selain pendapat tersebut, Rudiyanono (2000) (dalam Jamaludin, 2015: 338) menentukan dua standar permukiman kumuh yaitu sebagai berikut:

1. Ditinjau dari keadaan kondisi rumahnya, antara lain dilihat dari struktur rumahnya, pemisahan fungsi ruang, kepadatan hunian/rumah dan bangunan serta tatanan bangunan;
2. Ditinjau dari ketersediaan prasarana dasar lingkungan, seperti air bersih, sanitasi, ketersediaan fasilitas tempat ibadah, pendidikan, kesehatan, dan sarana ekonomi, ada tidaknya ruang terbuka di luar perumahan.

Menurut Budi Sinulingga (2005) (dalam Jamaludin, 2015: 340) ciri-ciri kampung atau permukiman kumuh adalah sebagai berikut:

1. Penduduk sangat padat antara 250-440 jiwa/Ha;
2. Jalan – jalan sempit yang tersembunyi dan terdapat jalan-jalan tanpa drainase sehingga apabila hujan, kawasan ini dengan mudah tergenang air;
3. Fasilitas pembuangan air kotor/tinja sangat minim sekali diantaranya yang langsung membuang tinja yang dekat dengan rumah;
4. Fasilitas penyediaan air bersih sangat minim, memanfaatkan air sumur dangkal, air hujan, atau membeli secara kalengan;

5. Tata bangunan sangat tidak teratur dan bangunan pada umumnya tidak permanen dan sangat darurat;
6. Pemilik hak atas lahan sering legal artinya status tanahnya masih merupakan tanah negara dan para pemilik tidak memiliki status apa-apa.

Adanya permukiman kumuh tentu saja bukan terjadi begitu saja namun terdapat beberapa penyebab yang mengakibatkan tumbuhnya permukiman kumuh seperti pendapat Khomarudin (1997) (dalam Jamaludin, 2015: 341) yang mengemukakan penyebab utama tumbuhnya permukiman kumuh adalah sebagai berikut:

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 disiplin warga yang rendah;
6. Semakin sempitnya lahan permukiman dan tingginya harga tanah.

Sedangkan pendapat lain yaitu menurut Sadyohutomo (2005: 134-135) menjelaskan penyebab munculnya permukiman kumuh yaitu:

1. Pertumbuhan penduduk kota yang tinggi, tidak diimbangi dengan tingkat pendapatan yang cukup;
2. Keterlambatan pemerintah kota dalam merencana dan membangun prasarana di daerah perkembangan permukiman baru.

Permukiman kumuh memiliki pengertian dan kriteria yang sangat luas guna menentukan apakah sebuah permukiman dapat dikatakan kumuh ataupun tidak. Keadaan kumuh ini mengacu pada sebuah keadaan yang tidak memenuhi atau tingkatan yang berada di bawah indikator permukiman yang layak untuk dihuni, baik dari segi bangunannya, dari kondisi lingkungan pendukungnya, ataupun dari kondisi penghuninya. Maka dari itu sebuah kebijakan mengatasi permukiman kumuh bergantung dari kriteria apa yang dipakai dalam mendefinisikan permukiman kumuh tersebut sehingga tujuan kebijakan tersebut dapat tepat sasaran.

1.7.7 Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh

Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 02/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh, kegiatan penanganan didahului dengan penetapan lokasi. Penetapan lokasi tersebut ditindaklanjuti dengan perencanaan penanganan Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh yang dilakukan oleh Pemerintah kabupaten/kota. Identifikasi lokasi dan penilaian lokasi dilakukan terhadap:

- a. Kondisi Kekumuhan, yang dilakukan berdasarkan kriteria kekumuhan yang ditinjau dari:
 - 1) Bangunan Gedung, mencakup:
 - a) Ketidakteraturan bangunan;

- b) Tingkat kepadatan bangunan tinggi yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang; dan/atau
 - c) Kualitas bangunan yang tidak memenuhi syarat.
- 2) Jalan Lingkungan, mencakup:
- a) Jaringan jalan lingkungan tidak melayani seluruh lingkungan Perumahan atau Permukiman;
 - b) Kualitas permukaan jalan lingkungan buruk.
- 3) Penyediaan Air Minum, mencakup:
- a) Akses aman air minum tidak tersedia;
 - b) Kebutuhan air minum minimal setiap individu tidak terpenuhi.
- 4) Drainase Lingkungan, mencakup:
- a) Drainase lingkungan tidak tersedia;
 - b) Drainase lingkungan tidak mampu mengalirkan limpasan air hujan sehingga menimbulkan genangan;
 - c) Kualitas konstruksi drainase lingkungan buruk.
- 5) Pengelolaan Air Limbah, mencakup:
- a) Sistem pengelolaan air limbah tidak memenuhi persyaratan teknis;
 - b) Prasarana pengelolaan air limbah tidak memenuhi persyaratan teknis.
- 6) Pengelolaan Persampahan, mencakup:
- a) Prasarana persampahan tidak memenuhi dengan persyaratan teknis;
 - b) Sistem pengelolaan persampahan tidak memenuhi persyaratan teknis.
- 7) Proteksi Kebakaran, mencakup:
- a) Prasarana proteksi kebakaran tidak tersedia;

b) Sarana proteksi kebakaran tidak tersedia

Penilaian lokasi berdasarkan aspek kondisi kekumuhan sebagaimana dimaksud dalam mengklasifikasikan kondisi kekumuhan sebagai berikut:

- a. Ringan;
- b. Sedang;
- c. Berat.

b. Legalitas Tanah, dilakukan melalui identifikasi legalitas tanah yang meliputi:

- 1) Kejelasan status penguasaan tanah;
- 2) Kesesuaian dengan rencana tata ruang.

Penilaian lokasi berdasarkan aspek legalitas tanah menghasilkan klasifikasi:

- a. Status tanah legal;
- b. Status tanah tidak legal.

c. Pertimbangan Lain meliputi aspek:

- 1) Nilai strategis lokasi;
- 2) Kependudukan;
- 3) Kondisi sosial, ekonomi, dan budaya.

Penilaian berdasarkan aspek pertimbangan lain menghasilkan klasifikasi:

- a. Pertimbangan lain kategori rendah;
- b. Pertimbangan lain kategori sedang;
- c. Pertimbangan lain kategori tinggi.

Dalam Peraturan Pemerintah 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, disebutkan bahwa dalam upaya peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menetapkan kebijakan, strategi, serta pola-pola penanganan yang manusiawi, berbudaya, berkeadilan, dan ekonomis yaitu melalui pola-pola penanganan sebagai berikut:

a. Pemugaran

Pemugaran dilakukan untuk perbaikan dan/atau pembangunan kembali, perumahan dan permukiman menjadi perumahan dan permukiman yang layak huni. Pemugaran merupakan kegiatan perbaikan rumah, prasarana, sarana, dan/atau utilitas umum untuk mengembalikan fungsi sebagaimana semula.

Pemugaran sebagaimana dimaksud dilakukan melalui tahap:

- a) Identifikasi permasalahan dan kajian kebutuhan pemugaran;
- b) Sosialisasi dan rembuk warga pada masyarakat terdampak;
- c) Pendataan masyarakat terdampak;
- d) Penyusunan rencana pemugaran;
- e) Musyawarah untuk penyepakatan;
- f) Proses pelaksanaan konstruksi;
- g) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan konstruksi;
- h) Pemanfaatan; dan
- i) Pemeliharaan dan perbaikan.

b. Peremajaan

Peremajaan dilakukan untuk mewujudkan kondisi rumah, perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang lebih baik guna melindungi keselamatan dan keamanan penghuni dan masyarakat sekitar. Peremajaan ini dilakukan melalui pembongkaran dan penataan secara menyeluruh terhadap rumah, prasarana, sarana, dan/atau utilitas umum. Kualitas rumah, perumahan, dan permukiman yang diremajakan harus diwujudkan secara lebih baik dari kondisi sebelumnya. Namun peremajaan harus dilakukan dengan terlebih dahulu menyediakan tempat tinggal sementara bagi masyarakat terdampak. Peremajaan sebagaimana dimaksud dilakukan melalui tahap:

- a) Identifikasi permasalahan dan kajian kebutuhan peremajaan;
- b) Penghunian sementara untuk masyarakat terdampak;
- c) Sosialisasi dan rembuk warga pada masyarakat terdampak;
- d) Pendataan masyarakat terdampak;
- e) Penyusunan rencana peremajaan;
- f) Musyawarah dan diskusi penyepakatan;
- g) Proses ganti rugi bagi masyarakat terdampak berdasarkan hasil kesepakatan;
- h) Penghunian sementara masyarakat terdampak pada lokasi lain;
- i) Proses pelaksanaan konstruksi peremajaan pada lokasi permukiman eksisting;
- j) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan konstruksi peremajaan;
- k) Proses penghunian kembali masyarakat terdampak;
- l) Pemanfaatan; dan

m) Pemeliharaan dan perbaikan.

c. Pemukiman Kembali

Pemukiman kembali dilakukan untuk mewujudkan kondisi rumah, perumahan, dan permukiman yang lebih baik guna melindungi keselamatan dan keamanan penghuni dan masyarakat. Pemukiman kembali dilakukan dengan memindahkan masyarakat terdampak dari lokasi yang tidak mungkin dibangun kembali karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana serta dapat menimbulkan bahaya bagi barang ataupun orang. Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dilakukan melalui tahap:

- a) Kajian pemanfaatan ruang dan/atau kajian legalitas tanah;
- b) Penghunian sementara untuk masyarakat di perumahan dan permukiman kumuh pada lokasi rawan bencana;
- c) Sosialisasi dan rembuk warga pada masyarakat terdampak;
- d) Pendataan masyarakat terdampak;
- e) Penyusunan rencana pemukiman baru, rencana pembongkaran pemukiman eksisting dan rencana pelaksanaan pemukiman kembali;
- f) Musyawarah dan diskusi penyepakatan;
- g) Proses ganti rugi bagi masyarakat terdampak berdasarkan hasil kesepakatan;
- h) Proses legalisasi tanah pada lokasi pemukiman baru;
- i) Proses pelaksanaan konstruksi pembangunan perumahan dan permukiman baru;
- j) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan konstruksi pemukiman kembali;

- k) Proses penghunian kembali masyarakat terdampak;
- l) Proses pembongkaran pada lokasi pemukiman eksisting;
- m) Pemanfaatan; dan
- n) Pemeliharaan dan perbaikan.

Menurut Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dijelaskan bahwa pola-pola penanganan sebagaimana telah dijelaskan di atas diatur dengan ketentuan:

- a. Dalam hal lokasi memiliki klasifikasi kekumuhan berat dan sedang dengan status tanah legal, maka pola penanganan yang dilakukan adalah peremajaan;
- b. Dalam hal lokasi memiliki klasifikasi kekumuhan berat dan sedang dengan status tanah ilegal, maka pola penanganan yang dilakukan adalah pemukiman kembali;
- c. Dalam hal lokasi memiliki klasifikasi kekumuhan ringan dengan status tanah legal, maka pola penanganan yang dilakukan adalah pemugaran; dan
- d. Dalam hal lokasi memiliki klasifikasi kekumuhan ringan dengan status tanah ilegal, maka pola penanganan yang dilakukan adalah pemukiman kembali.

Selanjutnya disebutkan dalam Permen PUPR No 02/PRT/M/2016, pelaksanaan pemugaran, peremajaan, dan/atau pemukiman kembali tersebut dilakukan dengan memperhatikan beberapa hal antara lain:

- a. Hak keperdataan masyarakat terdampak;

- b. Kondisi ekologis lokasi; dan
- c. Kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat terdampak.

Menurut Adisasmita Raharjo (2005: 138) pembinaan permukiman di daerah perkotaan diarahkan kepada kegiatan-kegiatan utama, sebagai berikut :

1. Usaha untuk memperbaiki dan meningkatkan fasilitas pelayanan umum perkotaan;
2. Usaha perbaikan perumahan di daerah perkotaan melalui program perbaikan kampung dan pembangunan rumah murah;
3. Usaha pengaturan jaringan pengangkutan kendaraan bermotor dan makin padatnya lalu lintas perkotaan;
4. Usaha pencegahan pencemaran lingkungan udara dan air yang diakibatkan oleh buangan rumah tangga, buangan pasar dan industri;
5. Usaha pengaturan tata ruang dan tat guna tanah perkotaan yang lebih serasi sehingga kota berfungsi secara layak dalam kesesuaian satu sama lain;
6. Usaha pembinaan kesadaran masyarakat perkotaan akan pentingnya partisipasi masyarakat yang aktif dalam pembinaan lingkungan permukiman yang lebih baik, peningkatan disiplin menuju ketertiban dan ketentraman kehidupan perkotaan yang lebih sejahtera.

Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melaksanakan kebijakan terkait dengan penanganan kawasan permukiman kumuh. Tidak hanya pemerintah saja, pihak lain seperti pihak swasta ataupun swadaya

dari masyarakat sendiri dapat turut andil dalam upaya penanganan kawasan permukiman kumuh. Penanganan melalui pemugaran, peremajaan, atau pemukiman kembali atas kawasan permukiman kumuh yang ada harus memperhatikan hak masyarakat serta kondisi lingkungan disekitarnya.

1.7.8 Pemugaran Kawasan Permukiman Kumuh

Terkait dengan pola-pola penanganan permukiman kumuh, dapat diidentifikasi penanganan fisik untuk bangunan dan lingkungan serta prasarana dan sarana melalui peningkatan kualitas permukiman kumuh dengan bentuk pemugaran atau rehabilitasi permukiman dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Bangunan Gedung, yaitu dengan rehabilitasi bangunan gedung agar fungsi dan massa bangunan kembali sesuai kondisi saat awal dibangun;
2. Jalan Lingkungan, yaitu dengan rehabilitasi jalan untuk mengembalikan kondisi kemandapan jalan saat awal dibangun, seperti perbaikan struktur jalan;
3. Penyediaan Air Minum, yaitu dengan rehabilitasi unit penyediaan air minum untuk mengembalikan kondisi sesuai dengan persyaratan teknis saat awal dibangun/disediakan, seperti penggantian komponen pada unit-unit air baku, unit produksi dan jaringan unit distribusi dan unit pelayanan;
4. Drainase Lingkungan, yaitu dengan rehabilitasi sarana dan prasarana drainase untuk mengembalikan kondisi sesuai dengan persyaratan teknis saat awal dibangun/disediakan, seperti penggantian komponen gorong-gorong, perbaikan struktur drainase;

5. Pengelolaan Air Limbah, yaitu dengan rehabilitasi unit pengelolaan air limbah untuk mengembalikan kondisi sesuai dengan persyaratan teknis saat awal dibangun/disediakan, seperti penggantian komponen pada SPAL-T seperti komponen pemipaan, penggantian komponen pada SPAL-S seperti tangki septik, cubluk, biofiter dan komponen sejenis;
6. Pengelolaan Sampah, yaitu dengan rehabilitasi unit pengelolaan persampahan untuk mengembalikan kondisi sesuai dengan persyaratan teknis saat awal dibangun, seperti penggantian sarana dan prasarana pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, dan pengolahan;
7. Proteksi Kebakaran, yaitu dengan rehabilitasi unit proteksi kebakaran untuk mengembalikan kondisi sesuai dengan persyaratan teknis saat awal dibangun, seperti penggantian sarana dan prasarana proteksi kebakaran.

Bentuk peningkatan kualitas permukiman dengan pemugaran atau rehabilitasi dilakukan melalui peningkatan kualitas dari bangunan gedung, jalan lingkungan, air minum, drainase, pengelolaan air limbah, pengelolaan sampah, serta unit proteksi kebarakan sehingga bangunan dan lingkungan serta prasarana dan sarana dari permukiman dapat sesuai dengan persyaratan teknisnya.

1.7.9 Asas Pembangunan Permukiman

Dalam sebuah pembangunan permukiman akan menjadi lebih baik apabila memenuhi beberapa asas sebagai dasar atau prinsip dari dijalankannya

pembangunan tersebut, terdapat beberapa asas Pembangunan Perumahan dan Pemukiman yang terdiri dari:

1. Asas Demokrasi, artinya pembangunan perumahan dan pemukiman harus memperhatikan pengelolaan sumber daya alam serta adanya pengakomodasian kekuasaan dan kewenangan dalam mengelola antara pusat dan daerah, transparan dalam pengambilan keputusan, meningkatkan partisipasi semua pihak yang terkait, tidak diskriminasi dalam pembuatan dan implementasi.
2. Asas Transparansi, artinya keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan membuka ruang bagi peningkatan partisipasi dan pengawasan publik dalam pengelolaan sumber daya alam dan pembangunan perumahan pemukiman, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi pemukiman.
3. Asas Koordinasi dan Keterpaduan antar sektor, artinya pengelolaan pembangunan perumahan dan pemukiman dilakukan secara terintegrasi dengan saling memperhatikan kepentingan antar sektor, sehingga dapat dibina hubungan yang saling mendukung dan kerjasama yang menempatkan kepentingan pelestarian fungsi lingkungan dan keberlanjutan fungsi perumahan dan pemukiman diatas kepentingan masing - masing sektor.
4. Asas Efisiensi, artinya pemanfaatan sumber daya bagi pembangunan perumahan dan pemukiman didasarkan pada pengelolaan secara bijaksana dan memperhatikan sifat dapat diperbaharui (*renewable*) dan

tidak dapat diperbaharui (*nonrenewable*) dengan selalu memperhitungkan keberlanjutan fungsi dan manfaat sumber daya bagi kepentingan generasi kini dan mendatang.

5. Asas Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang tanggung jawab pengelolaan perumahan dan pemukiman serta keterkaitannya dengan lingkungan hidup oleh pemerintah kepada daerah otonom, atau menteri kepada birokrasi dibawahnya, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan sesuai dengan karakteristik wilayah masing-masing daerah.
6. Asas Partisipasi Publik, artinya pengelolaan perumahan dan pemukiman dalam kaitannya dengan kelestarian fungsi lingkungan, membuka kesempatan kepada masyarakat dan semua pihak yang terkait (*Stakeholder*), untuk mengambil bagian aktif dalam pengelolaan dan pemukiman serta pelestarian lingkungan, mulai dari kegiatan identifikasi dan inventarisasi, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemantauan dan evaluasi.
7. Asas Pengawasan Publik, artinya mekanisme dan prosedur pengawasan masyarakat dan semua pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam pengelolaan perumahan dan pemukiman serta pelestarian fungsi lingkungan, dengan mengambil bagian aktif dalam melakukan pengawasan yang efektif.
8. Asas Akuntabilitas Publik, artinya upaya yang harus direncanakan dan dilaksanakan oleh pihak pengelola pembangunan perumahan dan pemukiman serta pelestarian fungsi lingkungan, khususnya mengenai

hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan publik dan kepentingan masyarakat, sebagai bentuk pertanggungjawabannya kepada rakyat atas segala tindakan yang dilakukan dalam pengelolaan secara transparan.

9. Asas Informasi dan Persetujuan, artinya memberikan informasi yang benar dan meminta persetujuan masyarakat dalam pembangunan perumahan dan permukiman serta pelestarian fungsi lingkungan, dengan persetujuan tersebut didasarkan pada prinsip kebebasan dari pihak yang memberi persetujuan.

Dalam pembangunan perumahan dan permukiman harus melalui pengelolaan yang mendalam mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi pemukimannya. Sehingga diperlukan koordinasi dan keterpaduan antar sektor dikarenakan pembangunan perumahan dan permukiman tidak hanya sekedar kegiatan membangun perumahan dan permukiman saja namun di dalamnya terdapat masyarakat yang sangat dibutuhkan pula partisipasinya serta hubungannya dengan lingkungan yang harus tetap dijaga kelestariannya namun dengan tetap secara efisien dapat mengelola sumber daya yang ada.

1.8 Fenomena Pengamatan

1. Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Melalui Pemugaran Kawasan Permukiman Kumuh Di Kecamatan Semarang Utara.

Implementasi sebagai proses penyampaian sistem pelayanan program yang sudah ada dalam konteks penelitian yang disusun ialah pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara dilaksanakan untuk

mencapai tujuan kebijakan yaitu dapat ditanganinya kawasan permukiman kumuh yang ada. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 02/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh menyatakan bahwa terdapat azas pembangunan permukiman sebagai dasar atau prinsip dari dijalankannya kebijakan tersebut yang kemudian digunakan sebagai fenomena pengamatan yang disusun sesuai struktur runtutan proses penyampaian sistem pelayanan dalam hal penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman Kumuh di Kecamatan Semarang Utara.

- a. Relevansi pemberian kewenangan dan tanggungjawab dalam pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh;
- b. Intensitas koordinasi dan keterpaduan antar sektor dalam pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh;
- c. Intensifikasi informasi rencana pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh;
- d. Efisiensi pemanfaatan sumber daya dalam pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh;
- e. Konsistensi realisasi pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh;

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Melalui Pemugaran Kawasan Permukiman Kumuh Di Kecamatan Semarang Utara

Menggunakan Model Implementasi dari Shabeer Chema dan Dennis A Rondinelli dimana terdapat 4 faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang digunakan untuk menganalisis faktor-faktor tersebut mempengaruhi secara negatif maupun positif sebuah pelaksanaan kebijakan yang dalam konteks penelitian yang disusun ialah pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara

- a. Kondisi Lingkungan : Keadaan sosio kultural dan keterlibatan penerima program
- b. Hubungan antar Organisasi: Dukungan instansi dan koordinasi instansi
- c. Sumberdaya Organisasi: dukungan sumberdaya manusia dan dukungan sumberdaya non-manusia
- d. Karakteristik dan Kemampuan Pelaksana: Struktur dan pola hubungan dalam birokrasi serta kemampuan pelaksana

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Desain Penelitian

Selayaknya pekerjaan yang pada umumnya dilaksanakan dengan sistematika yang baku, penelitian pun tidak mungkin dapat disebut ilmiah tanpa berpijak pada prosedur kerja yang logis dan sistematis. Pada konteks penelitian, prosedur kerja dipandu oleh metode tertentu yang disebut dengan metode penelitian (Danim, 2013:39). Sugiyono (2014:3) menyatakan bahwa secara umum terdapat dua metode dalam penelitian, yaitu penelitian kuantitatif dan kualitatif. Metode penelitian kuantitatif dirasa lebih cocok digunakan untuk meneliti apabila

permasalahan sudah tercetak jelas, datanya teramati dan terukur, serta peneliti bermaksud menguji hipotesis dan membuat generalisasi. Sedangkan metode penelitian kualitatif lebih cocok digunakan untuk meneliti permasalahan dalam situasi sosial yang masih remang-remang, kompleks dinamis, serta peneliti bermaksud memahami situasi sosial secara lebih mendalam.

Berdasarkan jenis penelitian yang dikemukakan tersebut, peneliti memilih untuk menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif, yang merupakan metode penggalian fakta dengan menggunakan proses pemahaman yang tepat. Metode analisis deskriptif kualitatif dalam studi ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisis data yang diperoleh dan mengolahnya menjadi informasi yang dibutuhkan untuk menjawab tujuan penelitian. Terkait dengan tema penelitian, maka penelitian ini berupaya melakukan kajian pada suatu usaha pemerian, analisis dan penafsiran guna menggambarkan dan mendiskripsikan penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara serta faktor yang mempengaruhi dalam jalannya kebijakan tersebut. Dengan harapan dapat diketahui sejauh mana tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh pada lokus penelitian tersebut.

Dengan demikian data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, dan bukan dalam bentuk angka-angka. Apabila terdapat data kuantitatif yang berbentuk tabel-tabel dan berupa angka-angka yang dikumpulkan akan ditampilkan dilakukan analisis dan pembahasan secara detail, digunakan untuk mendukung

analisis secara keseluruhan sebagai pembuktian bagi fenomena-fenomena yang sedang diteliti.

Metode kualitatif digunakan karena beberapa pertimbangan, pertama menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan responden; ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi. (Lexy Moelong, 2009:9-10)

1.9.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini berada di Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah, tepatnya di Kecamatan Semarang Utara. Pemilihan Kecamatan Semarang Utara sebagai objek penelitian didasarkan pada alasan yaitu dikarenakan Kecamatan Semarang Utara menjadi kecamatan di Kota Semarang yang memiliki luas kawasan permukiman kumuh terluas. Berdasarkan berbagai permasalahan mengenai permukiman kumuh yang ada di Kecamatan Semarang Utara tersebut merupakan alasan peneliti untuk mengamati lebih jauh dalam implementasi kebijakan penanganan melalui pemugaran permukiman kumuh untuk meningkatkan mutu kawasan permukiman di Kecamatan Semarang Utara terkhususnya pada 5 deleniasi kumuh di Kecamatan Semarang Utara yang terdiri dari Kelurahan Tanjungmas, Kelurahan Bandarhajo, Kelurahan Panggung Kidul, Kelurahan Dadapsari, dan Kelurahan Kuningan.

1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian ialah informan, informan dapat dideskripsikan sebagai orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian (Moleong, 2009 : 132). Sehingga dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa subjek penelitian ialah orang – orang yang menjadi sasaran pengamatan pada suatu penelitian yang sedang dilaksanakan.

Dalam penelitian ini pemilihan informan didasarkan pada teknik *purposive sampling* yang merupakan teknik pemilihan informan untuk mendapatkan sumber data dengan pertimbangan tertentu seperti orang yang dianggap paling mengerti tentang permasalahan yang diangkat oleh peneliti. Dalam penelitian ini informan yang paling mengerti adalah Kepala Subbidang Perencanaan Prasarana dan Sarana Perumahan dan Permukiman Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang; Kepala Bagian Rumah Umum dan Swadaya Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang; Kepala Bagian Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang; *City Coordinator* NUSP Kota Semarang; *Community Advisor* NUSP Kota Semarang; Fasilitator KOTAKU Tim Kecamatan Semarang Utara; Kepala Sie Pembangunan Kecamatan Semarang Utara; Kepala Kelurahan Bandarharjo Kecamatan Semarang Utara; Koordinator BKM Kelurahan Kuningan Kecamatan Semarang Utara; Bidang Pembangunan LPMK Kelurahan Dadapsari Kecamatan Semarang Utara; Anggota KSM Kelurahan Bandarharjo Kecamatan Semarang Utara; Ketua RW 05 Kelurahan Panggung Kidul Kecamatan Semarang Utara; warga Kecamatan Semarang Utara.

1.9.4 Jenis Data

Dikarenakan penelitian ini digunakan metode penelitian kualitatif maka jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi teks/tulisan, kata-kata tertulis, tindakan-tindakan dan peristiwa-peristiwa dalam kehidupan sosial, selebihna adalah data tambahan seperti dokumen dan lain sebagainya.

1. Teks/Tulisan

Teks atau tulisan ini dapat berupa angka yang mempunyai nominal maupun rangkaian huruf yang dapat mempresentasikan keadaan yang sedang terjadi;

2. Kata-kata tertulis

Kata-kata tertulis merupakan serangkaian kalimat yang disusun dan dapat mewakili dan dapat menggambarkan keadaan yang sedang dialami;

3. Tindakan dan peristiwa dalam keadaan sosial

Terkadang data yang diperoleh bisa berupa situasi ataupun kondisi tempat diadakan penelitian dimana terdapat banyak kegiatan/tindakan yang dilakukan oleh obyek penelitian dn kadang suatu peristiwa yang terjadi dapat menjadi data pula.

1.9.5 Sumber Data

Menurut Moleong (2009:112), pencatatan sumber data melalui wawancara atau pengamatan merupakan hasil gabungan dari kegiatan melihat, mendengar, dan bertanya. Pada penelitian kualitatif, kegiatan-kegiatan ini dilakukan secara sadar,

terarah dan senantiasa bertujuan memperoleh suatu informasi yang diperlukan.

Sumber data terdiri atas dua jenis, yaitu:

1. Data Primer

Data primer adalah data yang relevan dengan pemecahan masalah/pembahasan, yang didapat dari sumber utama yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Sugiyono (2014:62) menyatakan sumber data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data. Data primer diperoleh langsung dari informan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Data primer dalam penelitian ini diperoleh peneliti dengan pengamatan secara langsung atau observasi, dan dikomentasikan dalam bentuk foto, serta diperoleh dari hasil wawancara dengan pihak-pihak yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini. Pihak yang diwawancarai antara lain:

- 1) Kepala Subbidang Perencanaan Prasarana dan Sarana Perumahan dan Permukiman BAPPEDA Kota Semarang
- 2) Kepala Bagian Rumah Umum dan Swadaya Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang
- 3) Kepala Bagian Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang
- 4) *City Coordinator* NUSP Kota Semarang
- 5) *Community Advisor* NUSP Kota Semarang
- 6) Fasilitator KOTAKU Tim Kecamatan Semarang Utara
- 7) Kepala Sie Pembangunan Kecamatan Semarang Utara
- 8) Kepala Kelurahan Bandarharjo Kecamatan Semarang Utara

- 9) Koordinator BKM Kelurahan Kuningan Kecamatan Semarang Utara
- 10) Bidang Pembangunan LPMK Kelurahan Dadapsari Kecamatan Semarang Utara
- 11) Anggota KSM Kelurahan Bandarharjo Kecamatan Semarang Utara
- 12) Ketua RW 05 Kelurahan Panggung Kidul Kecamatan Semarang Utara
- 13) Warga Kelurahan Kuningan Kecamatan Semarang Utara
- 14) Warga Kelurahan Bandarharjo Kecamatan Semarang Utara

2. Data Sekunder

Sugiono (2014:62-63) menyatakan sumber data sekunder yaitu sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data. Data sekunder adalah data yang bersifat mendukung pembahasan. Dalam penelitian ini data sekunder diambil dari catatan yang berupa laporan, arsip, dokumen pada lembaga atau instansi terkait yaitu Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Semarang, Kantor Kecamatan Semarang Utara, *Neighborhood Upgrading Shelter Project* (NUSP), serta KOTAKU.

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

Keberadaan teknik penelitian dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk menunjang keberhasilan pengumpulan data (Prastowo, 2011: 208). Poham yang dikutip oleh Prastowo (2011:208) menambahkan bahwa teknik pengumpulan data diartikan sebagai cara yang dipakai untuk mengumpulkan informasi atau fakta-fakta di lapangan.

a. Observasi

Observasi sebagaimana diungkapkan oleh Moleong (2011:175) adalah pengamatan yang digunakan untuk mengoptimalkan kemampuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku tak sadar, kebiasaan dan sebagainya. Marshall dalam Sugiyono (2003: 310) menyatakan bahwa *“through observation, the researcher learn about behavior and he meaning attached to those behavior”*. Sehingga melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku dan makna dari perilaku tersebut. Berkaitan dengan observasi yang dilakukan dalam penelitian kualitatif maka observasi yang digunakan yaitu observasi langsung.

b. Wawancara

Wawancara adalah bentuk komunikasi langsung antara peneliti dengan responden melalui suatu proses tanya jawab lisan dengan pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut (Moleong, 2009:56). Wawancara yang digunakan adalah wawancara semi-terstruktur, yang memiliki ciri-ciri antara lain: 1) Pertanyaan terbuka, namun ada batasan tema dan alur pembicaraan; 2) Kecepatan wawancara dapat diprediksi; 3) Fleksibel tetapi terkontrol; 4) Ada pedoman wawancara yang dijadikan patokan dalam alur, urutan, dan penggunaan kata; 5) Tujuan wawancara adalah untuk memahami suatu fenomene (Herdiansyah. 2010:123).

c. Studi Dokumenter

Studi dokumenter merupakan suatu metode atau teknik yang digunakan dalam penelitian kualitatif untuk mengungkapkan, mencari berbagai informasi dari sumber-sumber yang berkaitan dengan masalah penelitian. Menurut Arikunto (1998:236) bahwa studi dokumenter merupakan suatu teknik yang digunakan dan mencari data mengenai hal-hal atau catatan-catatan, buku-buku, surat kabar, prasasti, kajian kurikulum dan sebagainya.

1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data

Menurut Sugiyono (2010: 335-336), analisis data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan di pelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri dan orang lain. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan dan setelah selesai di lapangan.

Langkah-langkah yang ditempuh dalam analisis data menurut Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (dalam Sugiyono, 2010: 16-21) yang sekaligus digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. *Data Reduction* (Reduksi data) sebagai suatu proses pemilihan, pemusatan, perhatian, penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan, sehingga data itu memberi

gambaran yang lebih jelas tentang hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi;

2. *Data Display* (Penyajian data), yaitu sekumpulan informasi tersusun memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dalam penelitian kualitatif penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, tabel, grafik, pictogram, dan sejenisnya. Melalui penyajian data tersebut, maka data terorganisasikan sehingga akan semakin mudah dipahami;
3. *Conclusion Drawing* atau *Verification* (Simpulan atau verifikasi), peneliti membuat kesimpulan berdasarkan data yang telah diproses melalui reduksi dan display data. Penarikan kesimpulan yang dikemukakan bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Namun apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

1.9.8 Kualitas Data

Pengecekan kualitas data dalam penelitian kualitatif menurut Sugiyono (2015: 338) dapat dilakukan dengan uji *credibility* (validitas interbal), *transferability* (validitas eksternal), *dependability* (*reliabilitas*) dan *confirmability* (*obyektifitas*). Untuk memeriksa kualitas data dalam penelitian ini, berdasarkan data yang sudah

terkumpul, selanjutnya ditempuh salah satu teknik keabsahan data yaitu dengan uji kredibilitas. Dalam penelitian kualitatif, uji kredibilitas data atau kepercayaan terhadap data hasil penelitian dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain dilakukan dengan perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan dalam penelitian, triangulasi, diskusi dengan teman sejawat, analisis kasus negatif, dan member check. Namun, dalam penelitian ini hanya menggunakan beberapa cara yang dilakukan untuk menguji kepercayaan data hasil penelitian sebagai berikut:

a. Triangulasi

Triangulasi dalam pengujian kualitas ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu. Dengan demikian, terdapat triangulasi sumber, triangulasi teknik pengumpulan data, dan triangulasi waktu. Namun, dalam penelitian ini peneliti menggunakan dua triangulasi, yaitu triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

1) Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Untuk menguji kualitas data tentang “Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh (Studi Mengenai Pemugaran Kawasan Permukiman Kumuh di Kecamatan Semarang Utara)” maka pengumpulan dan pengujian data dilakukan kepada warga, pemerintah terkait, stakeholder (informan). Data dari ketiga sumber tersebut kan dideskripsikan, dikategorisasikan, mana pandangan yang sama, yang berbeda, dan mana yang spesifik dari ketiga sumber data tersebut.

2) Triangulasi Teknik

Triangulasi teknik untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Yaitu teknik observasi, wawancara dan dokumen pendukung terhadap informan.

b. Menggunakan Bahan Referensi

Bahan referensi adalah adanya pendukung untuk membuktikan data yang telah ditemukan oleh peneliti. Untuk itu dalam penyusunan laporan, peneliti menyertakan foto atau dokumen autentik sehingga hasil penelitian menjadi lebih dapat dipercaya.