

BAB IV

PEMBAHASAN

Pada bab sebelumnya telah disajikan data – data primer maupun sekunder hasil penelitian yang diperoleh melalui wawancara terhadap beberapa informan, studi kepustakaan, serta observasi secara langsung di lapangan guna mengetahui bagaimana implementasi penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara serta faktor – faktor yang turut mempengaruhi dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut.

Kemudian pada bab ini, data – data yang telah diperoleh tersebut akan dianalisis dan dipaparkan sesuai dengan fokus kajian penelitian yaitu mengenai fenomena – fenomena penelitian yang telah ditentukan sebelumnya. Dari pembahasan tersebut dapat dinilai keberhasilan dari implementasi penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara. Pembahasan fenomena-fenomena implementasi sebagai berikut:

4.1 Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Melalui Pemugaran Kawasan Permukiman Kumuh di Kecamatan Semarang Utara

Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan tentu saja memiliki maksud dan tujuan terkhususnya bagi target kebijakan yang dituju. Kebijakan ada untuk memecahkan permasalahan yang ada, begitu pula mengenai permasalahan

kawasan permukiman kumuh yang ada di Kecamatan Semarang Utara. Implementasi penanganan kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh didasarkan pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 02/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh dengan melihat identifikasi lokasi permukiman kumuh dan penetapan lokasi permukiman kumuh yang termuat dalam Surat Keputusan Walikota Semarang No 050/801/2014 dengan tujuan yaitu untuk mewujudkan 0 ha permukiman kumuh.

Pemugaran permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara berfokus pada 5 kawasan yang menjadi deleniasi kumuh yaitu Kelurahan Bandarharjo, Kelurahan Tanjungmas, Kelurahan Kuningan, Kelurahan Dadapsari, dan Kelurahan Panggung Kidul. Pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara merupakan kolaborasi penanganan oleh Pemerintah Daerah serta Bantuan Dana Investasi (BDI) oleh KOTAKU yang dimulai pada tahun 2015 dan 2016 berkolaborasi dengan NUSP (*Neighborhood Upgrading Shelter Project*).

4.1.1 Relevansi Pemberian Kewenangan dan Tanggungjawab

Kesesuaian pendelegasian dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang penting sehingga kebijakan dapat dilaksanakan memang oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan yang sesuai dengan karakter kebijakan. Dibawah Kemetertian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Direktorat Jenderal Cipta Karya, sebagai aktor pelaksana penanganan permasalahan kawasan permukiman

kumuh yang ada di Kecamatan Semarang Utara, NUSP dan KOTAKU memiliki visi atau tujuan yang selaras.

Visi NUSP (*Neighborhood Upgrading and Shelter Project*) yaitu “Terwujudnya Pemerintah Daerah dan masyarakat yang berdaya dan mampu menciptakan lingkungan perumahan dan permukiman yang layak, sehat dan produktif secara mandiri dan berkelanjutan” dan visi KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) yaitu “Meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di permukiman kumuh perkotaan untuk mendukung perwujudan permukiman perkotaan yang layak huni, produktif, dan berkelanjutan”. Sehingga baik NUSP ataupun KOTAKU memiliki tujuan yaitu untuk mewujudkan permukiman yang layak yang dilaksanakan sesuai tanggung jawabnya yaitu dengan peningkatan kualitas dari ke tujuh indikator kumuh yang ada.

Baik sebelum turunnya Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 050/801/2014 mengenai Penetapan Lokasi Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh Kota Semarang, Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman telah memiliki tugas yaitu melaksanakan urusan pemerintahan bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman, bidang Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang sub urusan permukiman. Sehingga penyediaan permukiman yang layak baik dari rumahnya dan juga sarana prasarana dan utilitas umumnya telah menjadi tanggung jawab yang diemban. Dengan adanya SK Walikota Semarang tersebut semakin mendorong sinergitas dari Pemerintah Kota Semarang untuk percepatan pengurangan kumuh Kota Semarang. Telah diketahui oleh pegawai Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang bahwa sebagai

Pegawai Negeri Sipil merupakan sebuah kewajiban untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang telah didelegasikan, sehingga kesesuaian tugas yang didelegasikan pada Dinas Perumahan dan Permukiman Kota Semarang dapat dipertanggungjawabkan.

BKM sebagai lembaga swadaya yang disepakati untuk mengelola jalannya pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh di beberapa kelurahan di Kecamatan Semarang Utara telah dipercaya untuk mengemban tugas jauh sebelum adanya kebijakan ini. Seperti BKM Kelurahan Kuningan Kecamatan Semarang Utara yang telah didirikan dari tahun 2000 dimana sebelumnya BKM memiliki kewenangan untuk penyediaan pinjaman modal bagi warga miskin untuk pengentasan kemiskinan dalam program P2KP atau Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan, kemudian pada tahun 2007 memiliki peran dalam Program Nasional pemberdayaan Masyarakat Mandiri atau PNPM, kemudian dimulai pada tahun 2015 didelegasikan tugas untuk mengelola P2KKP (Program Penanganan Kawasan Kumuh Perkotaan) baik dari NUSP ataupun KOTAKU. Sehingga BKM memiliki kewenangan yang relevan dengan karakter kebijakan yang dilaksanakan. BKM pada pelaksanaan dibantu oleh lembaga swadaya kelurahan lain seperti LPMK dan KSM dengan mengemban kepentingan masyarakat mereka sendiri sehingga tanggungjawab atas tugas yang mereka laksanakan langsung pada masyarakat karena mereka merupakan lembaga yang berisikan orang-orang yang dipercaya oleh masyarakat.

4.1.2 Intensitas Koordinasi dan Keterpaduan Antar Sektor

Setiap kebijakan tidak terlepas dari peran berbagai sektor kebijakan. Dalam hal ini dapat memiliki arti sebagai individu – individu ataupun kelompok – kelompok, baik dari pemerintah maupun swasta, dan tidak terkecuali masyarakat. Terlebih pada era reformasi dengan diimplementasikannya *good governance* yang melibatkan secara aktif terhadap tiga komponen yaitu negara, sektor swasta, dan sektor masyarakat yang masing – masing berkoordinasi menjalankan fungsinya. Pelaksana kebijakan dan target penerima kebijakan secara terpadu bersama sama melaksanakan kebijakan untuk dapat mencapai tujuan kebijakan. Tidak semua program-program sektoral dapat berkontribusi terhadap pengentasan kekumuhan secara signifikan, sehingga pengentasan kawasan permukiman kumuh merupakan suatu aksi kolaborasi yang multisektoral.

Pada penelitian yang telah dilakukan, koordinasi antar sektor telah dilakukan dalam pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara. Koordinasi dilakukan oleh antar sektor pelaksana kebijakan yaitu oleh Bappeda Kota Semarang, NUSP, KOTAKU, Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang, dinas – dinas terkait lainnya, serta swasta yang melaksanakan CSR. Bappeda Kota Semarang yang memiliki peran sebagai *Local Coordinating Office* (LCO) memiliki tugas untuk memfasilitasi kegiatan sinkronasi dan konsolidasi dengan dilaksanakannya rapat koordinasi secara rutin untuk pelaporan oleh *City Coordinator* mengenai pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh mulai dari tahap 0%, 25%, 50%, 75%, hingga 100%. Kegiatan verifikasi dokumen RPLP (Rencana Penataan Lingkungan Permukiman)

atau dokumen NUAP (*Neighborhood Upgrading Action Plan*) oleh LCO juga dimaksudkan untuk mengkonsolidasikan RPLP ataupun NUAP tersebut dengan program-program lainnya ditingkat Kota/Kabupaten sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih intervensi kebijakan lainnya. Tidak terbatas hanya melalui rapat koordinasi, koordinasi juga dilakukan kondisional melihat kebutuhan di lapangan yang dapat dilakukan via telepon atau penggunaan aplikasi *chat*.

Sebagai aktor pelaksana penanganan kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara terkhususnya yang menangani penanganan sarana dan prasarana permukiman, koordinasi yang dilakukan oleh NUSP, KOTAKU, dan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman belum berjalan baik. Pelaksana hanya memegang pendataan penanganan yang dilakukan oleh masing – masing pelaksana sehingga pendataan untuk pengurangan kumuh belum berjalan secara terintegrasi. Hal serupa juga terjadi pada koordinasi untuk penanganan rumah tidak layak huni yang dilaksanakan oleh berbagai pelaksana baik dari pemerintah daerah maupun swasta. Sebagai pelaksana teknis penanganan rumah tidak layak huni, Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman terutama Bidang Rumah Umum dan Swadaya mengalami kesulitan untuk mendata penanganan yang dilakukan oleh sektor lain dikarenakan tidak ada pelaporan secara langsung.

Pada pelaksanaan di lapangan, koordinasi dilaksanakan oleh *Community Advisor* NUSP dan KOTAKU bersama sama dengan Badan Keswadayaan Masyarakat Kelurahan yang merupakan lembaga masyarakat yang ditunjuk untuk mengorganisasir pelaksanaan kebijakan berdasarkan hasil kesepakatan bersama oleh masyarakat. BKM telah dipercaya untuk menjadi koordinator masyarakat

sejak kebijakan – kebijakan sebelum adanya kebijakan penanganan permukiman kumuh tersebut. Di samping koordinasi melalui BKM, koordinasi dari NUSP dan KOTAKU melalui *Community Advisor* juga dilakukan terhadap pemerintah kelurahan yaitu dilakukan melalui musrenbang kelurahan. Musrenbang Kelurahan digunakan untuk menyusun ranking prioritas kegiatan berdasarkan hasil akumulasi usulan dan permasalahan pada tingkat RT/RW. Koordinasi diupayakan dapat dilaksanakan dari tingkat tertinggi hingga pada masyarakat di tingkat bawah. Pada tingkat masyarakat, dilakukan koordinasi melalui jumpa bulan atau rembug warga yang dilaksanakan oleh RT dan RW mengenai permasalahan yang dihadapi oleh RT/RW tersebut untuk disampaikan nantinya pada pelaksanaan Musyawarah Kelurahan. Sehingga koordinasi antar pelaksana kebijakan hingga masyarakat dapat terjaga. Namun dalam pelaksanaannya, koordinasi dan keterpaduan antar Kelurahan Bandarharjo dan Dinas mengalami hambatan dalam hal penggunaan pihak ketiga dalam pelaksanaan karena terkait dengan kualitas pekerjaan dan minimnya koordinasi yang dilakukan antara pihak ketiga dengan pihak Kelurahan.

Peran pihak swasta dalam membantu mengatasi permasalahan publik dilaksanakan melalui CSR (*Corporate Social Responsibility*) yang merupakan sebuah tanggung jawab sosial dari perusahaan terhadap lingkungan di sekitarnya juga telah dilaksanakan dalam pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara. Sebagai contoh yaitu adanya bantuan rumah tidak layak huni oleh PELINDO dan bantuan pembuatan bank sampah oleh ROTARI yang dilaksanakan di Kelurahan Kuningan Kecamatan Semarang Utara.

Kolaborasi tersebut telah melalui koordinasi terlebih dahulu kepada kelurahan dan BKM sehingga tidak bertumpang tindih dengan bantuan lain yang dilaksanakan.

4.1.3 Intensifikasi Informasi

Informasi diberikan secara bertahap yaitu pada tahap persiapan program, tahap pelaksanaan konstruksi, serta pada tahap pasca konstruksi. Pada tahap persiapan, informasi diberikan dalam bentuk sosialisasi program yang berisikan penjelasan mengenai konsep dasar dan pelaksanaan teknis pemugaran kawasan permukiman kumuh yang akan dilaksanakan, pemberian pemahaman bagi masyarakat mengenai permasalahan permukiman yang dihadapi, potensi dan sumberdaya yang dapat digunakan untuk mengatasi, serta mengenai kesepakatan untuk dapat mematuhi dan melaksanakan tahapan kegiatan yang ada.

Informasi diberikan melalui forum yang dilakukan pada tingkat Kelurahan melalui forum pertemuan warga yaitu dalam Muskel atau Musyawarah Kelurahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kelurahan serta pelaksana program baik NUSP (*Neighborhood Upgrading Shelter Project*) ataupun KOTAKU dan dibantu oleh fasilitator atau *Community Advisor* sebagai pendamping masyarakat dalam pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh pada tingkat kelurahan. Musyawarah kelurahan tersebut dihadiri oleh BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat), LPMK (Lembaga Permusyawaratan Masyarakat Kelurahan), Karang Taruna, PKK, Perwakilan RW dan RT. Dalam pelaksanaan penanganan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh, musyawarah kelurahan dilakukan dalam 5 tahapan.

Pada Musyawarah Kelurahan I, diberikan informasi mengenai penetapan kelembagaan di tingkat kelurahan. Musyawarah Kelurahan II dipaparkan mengenai hasil Survey Kampung Sendiri serta dokumen RPLP (Rencana Penataan Lingkungan Permukiman) atau dokumen NUAP (*Neighborhood Upgrading Action Plan*). Selanjutnya Musyawarah Kelurahan III yang berisikan pemberian informasi mengenai hasil revisi RPLP ataupun NUAP yang telah diverifikasi yaitu dalam bentuk RKM (Rencana Kerja Masyarakat). Dalam RKM tersebut lengkap pula dengan informasi mengenai Rencana Anggaran dan Belanja (RAB) serta volume kegiatan pada pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh.

Selanjutnya pada Musyawarah Kelurahan IV yaitu mengenai informasi pelaksanaan kegiatan yang memuat tentang pengadaan tenaga kerja, pengadaan bahan bangunan, serta waktu pelaksanaan pemugaran. Musyawarah kelurahan yang terakhir yaitu Musyawarah Kelurahan V dilakukan pada tahap kegiatan pasca konstruksi yaitu informasi mengenai laporan pertanggung jawaban akhir atas pelaksanaan kebijakan pemugaran kawasan permukiman kumuh.

Begitupula dalam pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara oleh Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, untuk pemugaran sarana prasarana dan utilitas umum terlebih dahulu dilakukan sosialisasi yang difasilitasi oleh pihak kelurahan untuk menyampaikan khususnya pada kawasan yang ditangani mengenai pekerjaan yang akan dilakukan. Untuk penanganan rumah tidak layak huni, sosialisasi dilakukan dengan mengumpulkan penerima bantuan yang telah diverifikasi datanya kemudian diberikan pengarahan

oleh pihak kelurahan dan tim pelaksana yang didampingi oleh pihak Kecamatan Semarang Utara. Dalam sosialisasi tersebut dipaparkan baik mengenai konsep dasar pelaksanaan termasuk waktu pengerjaan dan target penyelesaian serta besarnya anggaran dan mekanisme pencairan dana.

Keterbukaan informasi dan kejelasan pemberian informasi kepada target pelaksanaan kebijakan dinilai baik untuk meminimalisir kesalahan-kesalahan dan perbedaan persepsi pada saat pelaksanaan kebijakan. Dengan diberikannya informasi yang jelas kepada masyarakat, masyarakat dapat memahami gambaran pelaksanaan kegiatan serta dapat menyepakati kegiatan – kegiatan yang akan dilaksanakan. Maka dari penelitian yang telah dilakukan, informasi telah diberikan secara intensif oleh pelaksana kebijakan pemugaran kawasan permukiman kumuh baik dari NUSP, KOTAKU, ataupun Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman kepada masyarakat Kecamatan Semarang Utara sebagai target kebijakan.

4.1.4 Efisiensi Pemanfaatan Sumber Daya

Dengan luas deleniasi kumuh yang besar, untuk mencapai efisiensi pada pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara dilakukan perubahan konsep pemanfaatan sumber daya. Pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh pada tahun 2015 hingga tahun 2017 dengan jumlah anggaran yang terbatas diberikan sama rata pada tiap RW di tiap kelurahan menjadi deleniasi kumuh di Kecamatan Semarang Utara, sehingga yang terjadi ialah dampak dari penanganan tidak terlihat. Kemudian dimulai pada tahun

2018, pada tiap siklus pelaksanaan diberikan menurut skala kebutuhan dengan menfokuskan penanganan pada RW yang telah ditentukan untuk menjadi prioritas penanganan sehingga kawasan tersebut dapat dituntaskan terlebih dahulu kemudian mengikuti pada kawasan kawasan lain.

Pengadaan material yang digunakan dalam pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh telah disesuaikan dengan volume yang telah direncanakan dan disepakati dalam RKM dan RAB. Jika terjadi ketidaksesuaian volume maka dilakukan perhitungan kembali terhadap RAB dan dilakukan revisi. Apabila terdapat efisiensi kegiatan di lapangan sehingga menyebabkan terjadinya sisadana dari RAB, maka wajib dipergunakan untuk kegiatan lain sesuai dalam rencana telah disusun atau menambah volume untuk kegiatan yang sejenis dalam RAB. Dalam hal pengelolaan sumber dana yang didapatkan, di wilayah Kecamatan Semarang Utara melibatkan BKM yang didampingi oleh fasilitator berkaitan dengan pencairan dana ataupun penyusunan RAB dan nantinya juga menyusun LPJ atau laporan pertanggungjawaban.

Disamping mengingat keterbatasan anggaran yang ada, penanganan pemugaran kawasan kumuh melalui pemugaran sekaligus menjadi program pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya yang di sengaja untuk memfasilitasi masyarakat lokal dalam merencanakan, memutuskan dan mengelola sumber daya lokal yang dimiliki melalui *collectiveaction* dan *networking* sehingga pada akhirnya mereka memiliki kemampuan dan kemandirian secara ekonomi, ekologi dan sosial (Supriyanto, 2004 : 4). Sehingga keberlanjutan sumber daya yang telah digunakan diharapkan dapat berlangsung

dalam jangka panjang bahkan setelah program telah selesai. Maka dibentuk KPP atau Kelompok Penerima dan Pemanfaat yang merupakan kelompok warga masyarakat yang dibentuk BKM beranggotakan wakil-wakil masyarakat sebagai pengguna/pemanfaat infrastruktur yang telah dibangun. KPP dibentuk dalam upaya keberlanjutan fungsi infrastruktur yang telah dibangun termasuk upaya pengembangannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Sebuah kebijakan akan berjalan lebih efisien apabila bersamaan dengan swadaya dari masyarakatnya. Dalam penanganan kawasan permukiman kumuh ini diharapkan adanya bentuk swadaya masyarakat sebesar 6% dari seluruh total anggaran dana hibah yang dikeluarkan untuk tiap kelurahan setiap tahunnya. Namun yang ditemui dalam pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara tidak sesuai dikarenakan masyarakat kesulitan apabila dibebani swadaya yang jumlahnya cukup besar terlebih dalam bentuk dana. Mayoritas swadaya yang diberikan oleh masyarakat Semarang Utara ialah dalam bentuk makanan dan minuman untuk para pekerja atupun swadaya dalam bentuk tenaga.

4.1.5 Konsistensi Realisasi Pelaksanaan

Sebuah pelaksanaan kebijakan tentu saja diharapkan dapat konsisten sesuai dengan perencanaan yang telah disusun sebelumnya sehingga pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan dan memecahkan permasalahan yang dihadapi. Dalam penanganan permukiman kumuh sudah secara jelas ditargetkan

pada RPJMN 2015-2019, dimana target besarnya adalah terciptanya kota bebas kumuh di tahun 2019.

Pada penanganan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara, pelaksanaan disesuaikan dengan perencanaan *baseline* atau dokumen RPLP (Rencana Penataan Lingkungan Permukiman) yang kemudian dibandingkan dengan hasil perhitungan tingkat kekumuhan akhir pada LPJ yang disusun oleh BKM Kelurahan didampingi oleh fasilitator untuk mengukur pencapaian pelaksanaan kebijakan. Pada *Tabel 3.1* kondisi kekumuhan pada kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara yaitu Kelurahan Bandarharjo, Kelurahan Tanjung Mas, Kelurahan Panggung Kidul, Kelurahan Dadapsari, serta Kelurahan Kuningan menunjukkan penurunan luas kawasan kumuh dan skoring tingkat kekumuhan dari kondisi awal yang termuat pada Surat Keputusan Walikota Semarang No 050/801/2014 hingga perhitungan kondisi kekumuhan pada tahun 2017.

Meskipun luasan pengurangan total pada kawasan dari kumuh menjadi tidak kumuh hingga akhir Tahun 2017 belum mencapai angka 0, akan tetapi melalui kolaborasi program ini secara detail dapat dilihat bahwa program pembangunan yang telah dilaksanakan dapat merubah skor kekumuhan masing-masing kawasan. Masing masing Kelurahan Bandarharjo, Kelurahan Tanjung Mas, Kelurahan Panggung Kidul, Kelurahan Dadapsari, serta Kelurahan Kuningan yang sebelumnya memiliki skoring tingkat kekumuhan kumuh ringan setelah dilaksanakan pemugaran kawasan permukiman kumuh, skoring tingkat

kekumuhan menjadi dibawah angka 19 yang memiliki arti bahwa kawasan permukiman tersebut dinyatakan tidak kumuh.

Mengacu pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan No.2/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh, untuk memperbaiki lingkungan permukiman kumuh maka ada 7 (tujuh) komponen kumuh yang diantaranya adalah aspek kondisi bangunan gedung; aspek kondisi jalan lingkungan; aspek kondisi penyediaan air minum; aspek kondisi drainase lingkungan; aspek kondisi pengelolaan air limbah; aspek kondisi pengelolaan persampahan; serta aspek kondisi proteksi kebakaran.

Aspek kondisi bangunan dilaksanakan melalui perbaikan rumah tidak layak huni yang dibangun menggunakan prinsip rumah sehat dan nyaman. Pada aspek kondisi jalan lingkungan, jalan yang ada ditingkatkan kualitasnya menjadi jalan paving juga dilengkapi dengan drainase, lampu jalan, dan apabila memungkinkan terdapat penghijauan. Penanganan pada aspek kondisi penyediaan air minum dilaksanakan untuk mencapai ketersediaan sumber air minum/baku rumah tangga pada lokasi permukiman berasal dari PDAM, Sumbur Bor, Sumur Gali, Sungai/Danau/Setu, dan Laut. Aspek kondisi drainase lingkungan yang ada harus mampu mengalirkan air dan tersalur dengan sistem kota serta terpelihara kebersihannya. Aspek kondisi pengelolaan air limbah yaitu dengan pembangunan septictank komunal. Aspek kondisi pengelolaan persampahan dengan metode mandiri dan metode bank sampah. Pengadaan motor pemadam dan pengadaan Alat Pemadam Api Ringan (APAR) seperti hidran air & tandon air untuk memenuhi aspek kondisi proteksi kebakaran.

Namun tidak semua wilayah RW pada kawasan dapat ditangani untuk keseluruhan komponen kumuh yang ada. Dari penelitian yang didapatkan, diketahui aspek pemadam kebakaran mayoritas belum tertangani di beberapa kawasan. Tidak memungkinkan untuk ditangani dikarenakan kesulitan dalam penyediaan hidran serta lokasi permukiman Kecamatan Semarang Utara yang padat dan memiliki jalan yang sempit. Kemudian pada aspek kondisi bangunan terkait dengan pemugaran rumah tidak layak huni di Kecamatan Semarang Utara juga terdapat kendala pada realisasinya dimana kualitas bangunan kurang maksimal dikarenakan keterbatasan dari dana yang ada.

Namun disamping itu kebijakan pemugaran kawasan permukiman kumuh realisasinya dapat memberikan dampak serta manfaat bagi masyarakat Kecamatan Semarang Utara dimana sebelumnya kondisi jalan permukiman masih bergelombang dan sering terjadi genangan yang diakibatkan oleh air rob, namun setelah dilakukan pemugaran pada jalan yaitu dengan pavingisasi serta pemugaran saluran drainase menjadikan jalan telah rapi dan drainase dapat mengalir dengan lancar.

Sehingga kebijakan tersebut dapat dikatakan telah konsisten mengenai pelaksanaannya dengan perencanaan yang ada dikarenakan manfaat dan dampak dari kebijakan dapat dirasakan oleh target kebijakan. Sebagai target kebijakan, masyarakat Kecamatan Semarang Utara pada penelitian yang dilakukan menyampaikan bahwa pemugaran kawasan permukiman kumuh berdampak pada kesehatan, dimana yang dirasakan ialah tidak ada lagi jentik nyamuk serta tidak ada lagi masyarakat yang BAB sembarangan dengan ditutupnya saluran serta

telah dibangunnya MCK. Kemudian dampak dari segi keindahan yaitu dengan dibuatnya taman serta jalan yang sudah rata dan tidak tergenang. Selain kedua dampak tersebut disampaikan pula bahwa terdapat dampak pada perekonomian di wilayah tersebut yaitu akses jalan yang telah dibenahi menggerakkan roda perekonomian serta masyarakat dan UMKM menjadi lebih produktif dengan kondisi wilayah yang lebih kondusif.

4.2 Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Pemugaran Kawasan Permukiman Kumuh di Kecamatan Semarang Utara

Dalam proses pelaksanaan sebuah kebijakan tentu saja dipengaruhi oleh beberapa faktor baik yang menjadi faktor pendorong bahkan ada pula yang dapat menjadi faktor penghambat bagi jalannya kebijakan dalam mencapai tujuannya. Dalam pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara dapat dilihat menggunakan teori model implementasi dari Shabbir Cheema dan Dennis A Rondinelli yang mengemukakan bahwa terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi kebijakan yaitu kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumber daya organisasi, karakteristik dan kemampuan pelaksana. Ke empat faktor itulah yang penulis gunakan untuk melihat apa saja faktor yang mendorong serta menghambat pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara.

4.2.1 Kondisi lingkungan

Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan *sosio cultural* serta keterlibatan penerima program (Subarsono, 2005:101). Lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari sukses atau tidaknya pelaksanaan implementasi kebijakan yang dalam penelitian ini ialah mengenai pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara.

Pada pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara, ditemukan bahwa sosial budaya masyarakat Kecamatan Semarang Utara menurut pelaksana penanganan terkhususnya pelaksana lapangan yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat cukup keras. Hal ini dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan dikarenakan kultur masyarakat yang cukup keras tersebut dapat memicu adanya konflik yang terjadi. Sehingga pada pelaksanaan, fasilitator atau *Community Advisor* melakukan pendekatan khusus untuk menghadapi kultur masyarakat yang keras tersebut. Pelaksana sebisa mungkin memberikan penjelasan kepada masyarakat Semarang Utara secara perlahan namun tetap mendetail sehingga masyarakat dapat memahami dan tidak timbul permasalahan yang diakibatkan oleh kesalahpahaman. Kemudian pelaksana membuat perjanjian dengan masyarakat mengenai beberapa ketentuan saat pelaksanaan kebijakan pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara sehingga akan meminimalisir konflik yang mungkin terjadi di tengah pelaksanaan.

Mengenai keterlibatan penerima program, pada pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara diharapkan adanya swadaya masyarakat sebesar 6% dari keseluruhan dana bantuan. Namun pada pelaksanaannya, kondisi perekonomian sangatlah berpengaruh dan di lingkungan masyarakat Semarang Utara tidak memungkinkan apabila masyarakat harus mengeluarkan swadaya dalam bentuk dana. Sehingga keterlibatan masyarakat melalui swadaya yaitu dengan pemberian makanan dan minuman kepada tenaga kerja yang sedang melakukan pembangunan di areal sekitar rumah mereka, ataupun dapat pula berupa swadaya dalam bentuk tenaga yaitu membantu pengerjaan pembangunan.

Masih dijumpai pula kondisi dimana keterlibatan masyarakat mengalami hambatan yaitu dikarenakan terdapat masyarakat yang memiliki pola pikir bahwa pada kebijakan untuk mengentaskan kumuh ini merupakan sebuah proyek yang memiliki anggaran yang besar dan dapat menguntungkan individu. Sehingga keterlibatan masyarakatnya kurang, terlebih pula masyarakat yang telah terbiasa mendapatkan bantuan langsung yang tidak melibatkan masyarakat seperti bantuan uang tunai. Masyarakat Kecamatan Semarang Utara yang memiliki kultur masyarakat perkotaan dengan tingkat kesibukan cukup tinggi yaitu bekerja sebagai buruh ataupun berdagang maka dirasa nilai gotong royong yang ada berbeda dibandingkan dengan kultur masyarakat perdesaan sehingga partisipasi masyarakat masih kurang maksimal.

Faktor kondisi lingkungan yang menyangkut kondisi *sosio cutiural* atau sosial budaya pada sekitar lingkungan kebijakan serta keterlibatan penerima

menjadi hal penting untuk diperhatikan, hal ini dikarenakan kondisi lingkungan yang tidak kondusif maka terkhususnya mengenai target kebijakan mengakibatkan sebuah kebijakan tidak dapat berjalan optimal pada lingkungan tersebut. Pada pembahasan mengenai pemugaran kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara, faktor kondisi lingkungan mempengaruhi intensitas koordinasi dan keterpaduan antar sektor pada pelaksanaan kebijakan dimana keterpaduan perlu dijalin tidak hanya antar pelaksana kebijakan namun dari pelaksana kebijakan dengan target kebijakan. Masyarakat Kecamatan Semarang Utara yang memiliki kultur masyarakat yang cukup keras mengakibatkan rawan timbulnya konflik kesalahpahaman dan dapat terjadi penolakan dari masyarakat sehingga koordinasi dan keterpaduan antar sektor dapat terganggu.

Keterlibatan penerima program juga mempengaruhi pelaksanaan kebijakan terutama menyangkut efisiensi pemanfaatan sumber daya dalam pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh. Keterlibatan penerima program dalam bentuk swadaya masyarakat ini dapat menjadi sumberdaya yang dapat dimanfaatkan untuk pelaksanaan kebijakan. Namun dengan keterlibatan masyarakat yang terbatas menjadikan sumberdaya yang dapat dimanfaatkan semakin terbatas sehingga pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh tidak dapat berjalan dengan efisien.

4.2.2 Hubungan Antar Organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program memerlukan dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan

kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. (Subarsono, 2005:101). Dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara terdapat banyak aktor yang terlibat, maka hubungan antar organisasi di dalamnya dituntut untuk dapat sejalan. NUSP dan KOTAKU saling berkoordinasi dikarenakan masing-masing pelaksana memiliki keunggulan tersendiri dimana NUSP lebih kuat pada pelaksanaan teknisnya sedangkan KOTAKU lebih unggul pada perencanaan dan pendataan. Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman melakukan komunikasi dengan dinas terkait yaitu dengan Bappeda Kota Semarang serta Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang. Koordinasi pada Bappeda terkait perencanaan perbaikan PSU agar tetap selaras dengan rencana pembangunan Kota Semarang.

Dan koordinasi dengan Dinas Pekerjaan Umum terkait dengan bidang prasarana, sarana, dan utilitas umum yang juga dipegang oleh Dinas Pekerjaan Umum namun pada skala penanganan yang lebih besar. Hubungan antar organisasi yang terjalin pada Bagian Rumah Umum dan Swadaya Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman mengenai pelaksanaan pemugaran RTLH (Rumah Tidak Layak Huni) masih kurang dikarenakan tidak ada *update* atau pelaporan data penanganan RTLH oleh masing – masing dinas ataupun pemugaran yang dilakukan oleh CSR disamping Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman. Seperti bantuan sosial RTLH dari Dinas Sosial dimana tidak ada komunikasi kepada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman padahal mengenai rumah tidak layak huni Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman memiliki kewenangan sebagai dinas teknik. Contoh lain bantuan rumah tidak

layak huni yang diberikan oleh PRAMUKA dimana koordinasi hanya dilakukan pada awal saja namun setelah setelahnya tidak terdapat pelaporan kembali. Dengan hubungan antar organisasi yang kurang terjalin dengan baik tersebut akan berdampak pada perkembangan penanganan tidak dapat didata sehingga pelaksanaan penanganan rumah tidak layak huni yang kurang efektif.

Intensitas koordinasi dan keterpaduan antar sektor serta konsistensi realisasi pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh dapat dipengaruhi oleh faktor hubungan antar organisasi. Dimana hubungan antar organisasi yang berjalan tidak baik menjadikan koordinasi antar sektor terhambat sehingga pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh hanya berjalan secara terpisah – pisah dan tidak terpadu antara yang dijalankan oleh NUSP atau KOTAKU ataupun dari Pemerintah Kota Semarang melalui Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dengan demikian akan berpengaruh pada realisasi pelaksanaan dimana hasil atau tujuan berkurangnya luasan kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara tidak turun secara signifikan.

4.2.3 Sumberdaya Organisasi

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*) (Subarsono, 2005:101). Sumberdaya yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan harus mencukupi dari segi kuantitas serta memiliki kualitas yang juga mencukupi bagi pencapaian tujuan kebijakan. Terkait dengan sumberdaya manusia baik dari NUSP Kota Semarang, KOTAKU Kota Semarang, Dinas

Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagai pelaksana penanganan kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh telah memiliki sumberdaya manusia yang berkompetensi untuk melaksanakan tugasnya. Namun kompetensi pelaksana di tingkat kelurahan seperti BKM masih memerlukan pendampingan baik dari fasilitator KOTAKU ataupun *Community Advisor* NUSP meskipun pada awal sebelum penanganan kumuh tersebut dilaksanakan pengurus BKM telah dipersiapkan melalui pelatihan-pelatihan, sehingga pengurus dan anggota BKM memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk melaksanakan kegiatan. Kemudian untuk KSM sebagai pelaksana teknisnya dirasa telah berkompeten dalam hal teknisnya namun kurang menguasai dalam hal penggunaan perangkat komputer sehingga dalam pelaksanaannya didampingi oleh *Community Advisor*.

Dari segi kuantitasnya, sumber daya manusia masih dirasa kurang jumlahnya untuk tim NUSP Kota Semarang yaitu untuk *Community Advisor* dikarenakan dengan jumlah 4 orang harus menangani 3 kelurahan. Pada tim peningkatan kualitas permukiman kumuh KOTAKU terdapat 5 anggota dalam sebuah tim yang terdiri dari senior fasilitator, fasilitator *urbanplanner*, teknik, sosial, ekonomi namun kuantitas tersebut saat penyusunan *baseline* dirasa sumber daya manusia tidak mencukupi dikarenakan tugas yang dilaksanakan cukup berat. Kemudian pada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Bidang Rumah Umum dan Swadaya juga mengalami kekurangan personil dimana dari 13 personil terdiri dari 7 ASN dan 6 non ASN, dirasa untuk non ASN walaupun dapat berdayakan namun untuk tanggungjawabnya masih dibilang belum sama

serta terkait jumlah personil pengawas lapangan dirasa sangat kurang dikarenakan dengan jumlah 5 personil harus mengawasi beberapa ratus penanganan rumah yang tentu saja menyulitkan dan dapat menghambat pelaksanaan kebijakan.

Disamping sumber daya manusia, terdapat sumber daya penunjang dalam bentuk sarana dan prasarana kegiatan. Fasilitas organisasi yang tersedia telah mencukupi termasuk ketersediaan teknologi seperti komputer serta SIM atau Sistem Informasi Manajemen. Kemudian sarana prasarana penunjang di lapangan juga telah mencukupi dimana dalam pemugaran kawasan permukiman kumuh tidak menggunakan alat berat karena skala pengerjaan tidak terlalu besar. Namun pada BKM dan KSM Kelurahan ditemukan bahwa sumberdaya belum dapat mendukung secara maksimal yaitu terkait laptop guna menunjang pembuatan dokumen perencanaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh. Pada Kelurahan Bandarharjo sarana dan prasarana penunjang penanganan kumuh yaitu aula yang digunakan untuk pelaksanaan musrenbang dirasa kapasitas aula yang ada tidak memadai dan belum mendapatkan realisasi untuk pengajuan perluasan.

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa sumberdaya menjadi faktor yang dapat menghambat pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara seperti pada intensitas koordinasi dan keterpaduan antar sektor pelaksanaan kebijakan dapat terhambat dikarenakan sumber daya yang mendukung seperti sarana aula kelurahan yang tidak memadai mengakibatkan koordinasi yang dilakukan melalui musrenbang tidak dapat dihadiri oleh wakil-wakil masyarakat pada tingkat RT. Kemudian tentu saja

ketersediaan sumber daya yang tidak sesuai jumlahnya dapat mempengaruhi pemanfaatan sumber daya menjadi tidak efisien, tidak efisien dalam arti tidak dapat memanfaatkan sumber daya seminimal mungkin dan sebaliknya justru membutuhkan lebih dari yang direncanakan. Dan pemugaran kawasan permukiman kumuh tentu saja dilaksanakan melalui pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia, dengan keterbatasan sumber daya yang tersedia maka realisasi pelaksanaan tidak dapat mencapai tujuan yang ditargetkan.

4.2.4 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. . (Subarsono, 2005:101). Dalam penelitian ini, fenomena yang akan dilihat dari pelaksanaan kebijakan adalah terkait dengan kemampuan pelaksana dan struktur birokrasi serta pola hubungan yang ada pada beberapa agen pelaksana kebijakan penanganan kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Utara melalui pemugaran kawasan permukiman kumuh.

Mengenai struktur birokrasi, dengan dipisahkannya Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Dinas Tata Ruang yang semula menjadi satu dinas yaitu Dinas Tata Ruang dan Perumahan, hal ini mempengaruhi pelaksanaan kebijakan sehingga dapat berjalan lebih efektif dikarenakan tugas pokok dan fungsi dari struktur yang ada lebih terarah. Dimana pada Dinas Perumahan dan

Permukiman memiliki 4 bidang yaitu Bidang Prasarana Sarana dan Utilitas Umum, Bidang Pertamanan dan Permakaman, Bidang Permukiman, serta Bidang Rumah Umum dan Swadaya. Struktur organisasi yang proporsional dan sesuai dengan kebutuhan tugasnya akan mendukung kelancaran dari implementasi kebijakan. Begitu pula sebaliknya apabila struktur organisasi tidak sesuai dengan kebutuhan akan menghambat pelaksanaan kebijakan, seperti yang terjadi pada Kelurahan Bandarharjo dimana struktur Kasi Pembangunan dan Pemerintahan yang dipadatkan dirasa cukup menyulitkan dikarenakan beban tugas menjadi lebih berat terutama dengan sedang digencarkannya pelaksanaan penanganan permukiman kumuh di tingkat kelurahan.

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

Untuk kemampuan pelaksana disampaikan oleh target penerima kebijakan bahwa pelaksana kebijakan pemugaran kawasan permukiman kumuh baik dari NUSP dan KOTAKU sebagai pelaksana pemugaran kawasan permukiman kumuh

yang dilaksanakan di Kecamatan Semarang Utara dirasa mampu dan dapat melaksanakan kebijakan secara baik. Namun berbeda dengan pemugaran yang dilaksanakan oleh dinas melalui pihak ketiga yaitu kontraktor dimana kualitas pengerjaannya tidak maksimal baik dari hasil dan kualitas bahan yang digunakan untuk pembangunannya.

Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana menjadi faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Struktur kebijakan yang proporsional dan terarah tugas pokok dan fungsinya akan mendorong relevansi pemberian kewenangan dan tanggungjawab dalam pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh. Dengan begitu tugas pokok dan fungsi yang telah dimiliki aktor pelaksana memiliki kesesuaian dengan kebutuhan dan karakter dari kebijakan. Kemudian untuk kemampuan pelaksana untuk melaksanakan kebijakan menjadi hal penting dikarenakan keseluruhan proses pada pelaksanaan kebijakan memerlukan kemampuan pelaksana yang baik, baik untuk pemberian informasi melalui oleh pelaksana ke masyarakat, kemampuan pelaksana untuk dapat berkoordinasi dan menjadikan pelaksanaan pemugaran kawasan permukiman kumuh menjadi proses yang terpadu, kemampuan pelaksana untuk dapat memanfaatkan sumber daya seefisien mungkin, serta konsistensi realisasi pelaksanaan yang akan tepat pada tujuan apabila pelaksana memiliki kemampuan yang sesuai.