

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini, penulis akan memberikan pandangan terkait Kerangka Teori yang digunakan dalam penelitian beserta Penelitian Terdahulu yang menunjang peneliti dalam

Melakukan penelitian. Dengan adanya hal tersebut, sangat mempermudah peneliti dalam menjawab masalah-masalah yang sudah dituliskan, oleh karenanya perlu dirincikan lagi sebagai berikut :

#### A. Penelitian Terdahulu

Gusty Putri Dhini Rosyida, yang berjudul Kolaborasi Dalam Perencanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta, Skripsi, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2017, Bentuk kolaborasi belum terlaksana dalam perencanaan Program KOTAKU di Kelurahan Semanggi, karena hanya beberapa *stakeholder* yang terlibat dalam setiap tahapan yang ada. Hambatan dalam kolaborasi berupa kendala Sumber Daya Manusia dan Komunikasi antar setiap *stakeholder*, Kolaborasi belum efektif dan diperlukan penyamaan persepsi tentang bentuk dan konsep kolaborasi yang sebenarnya (Gusty Putri Dhini Rosyida, 2017)

Almas Zuhrya, Peranan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Sebagai Media Pendidikan Sosial Untuk Meningkatkan Keberdayaan Ekonomi (Strudi Kasus Pada Masyarakat Marginal di Desa Putih Kecamatan Gampengrejo Kabupaten Kediri), Skripsi, Universitas Islam Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017 Merupakan penelitian kualitatif. Sumber data menggunakan data primer dan data sekunder. Proses pengembangan program kerja KOTAKU sebagai media pendidikan sosial adalah dengan penyusunan program melalui musyawarah desa dan sosialisasi, pelatihan tim pelaksana, dan relawan Program KOTAKU, Rembug Warga Tahunan, Musyawarah Rencana Pembangunan. Program kerja KOTAKU meliputi bidang sosial, pembangunan sarana dan prasarana, dan ekonomi. Kendala dalam pelaksanaan Program KOTAKU adalah kurangnya partisipasi aktif masyarakat yang memiliki pendidikan tinggi (sarjana) dan

kurangnya motivasi terhadap Program KOTAKU, dan upaya yang dilakukan adalah dengan memberikan sosialisasi kepada masyarakat yang kurang berpartisipasi dalam pelaksanaan program. Terdapat beberapa permasalahan masyarakat yang ada di Desa Putih, diantaranya yaitu pembangunan saran dan prasarana, pemberdayaan bidang sosial. Dalam pelaksanaannya belum dikatakan berjalan secara maksimal dan belum sepenuhnya berjalan sesuai rencana. Kendala yang dihadapi yaitu (1) Adanya masyarakat yang tidak berpartisipasi langsung, (2) Kurangnya motivasi terhadap Program KOTAKU, (3) Kurangnya SDM untuk mendukung Program KOTAKU (Almas Zuhrya, 2017).

Fikra Sutan Purnama, Partisipasi Masyarakat Kelurahan Perigi Baru Kecamatan Pondok Aren Kota Tangerang Selatan Terhadap Pemberdayaan Kota Tanpa Kumuh, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur perkotaan kumuh serta aspek-aspek yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur perkotaan. Bentuk partisipasi masyarakat pada tahap persiapan berupa kehadiran dan sumbangan ide atau pemikiran, pada tahap pelaksanaan bentuk partisipasi masyarakat berupa tenaga. Aspek-aspek yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat yaitu jumlah keluarga sejahtera, jenis pekerjaan. Faktor penghambat dalam partisipasi program yaitu dari faktor usia, waktu, dan aspek pendidikan. Faktor pendukungnya sendiri yaitu peran masyarakat dan relasi yang dijalankan berperan dengan baik dan faktor lamanya tinggal masyarakat di lingkungan tersebut Pelaksanaan Program KOTAKU baru dalam tahapan pemberdayaan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada (Fikra Sutan Purnama, 2017).

Sulista Yuniati, Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh Melalui Program Kota Tanpa Kumuh di Kabupaten Wonosobo, Universitas Negeri Yogyakarta. Pelaksanaan penanganan pengurangan permukiman kumuh di Kabupaten Wonosobo terutama yang masuk dalam SK Bupati belum berjalan efektif. Hal tersebut dapat dilihat dari empat indikator pengukuran peningkatan kualitas permukiman melalui evaluasi program dengan model CIPP yaitu dimensi konteks, input, proses, dan produk. Dari empat dimensi tersebut, penanganan

permukiman kumuh sudah berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran program dengan intervensi kegiatan yang telah dilakukan oleh para aktor. Pelaksanaan penanganan pengurangan kumuh sudah berjalan dengan efektif dan juga implementasi program juga didukung oleh swadaya masyarakat yang tinggi sebagai pelaksana dan kolaborasi antar aktor yang terlibat (Yuniati & Rahayu, 2018).

Dadan Rohimat, Rita Rahmawati, G. Goris Seran, Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Program KOTAKU / PNPM Di Kecamatan Ciawi, Jurnal Governansi ISSN 2442-3971 Volume 3 Nomor 2, Oktober 2017 Berdasarkan penelitin yang dilakukan mendapat nilai 3.72 yang dikategorikan baik, bahwa responden menyatakan hubungan antara pemerintah kecamatan/desa, organisasi lainnya saling terintegrasi di realisasikan melalui program-program pemerintah seperti PNPM KOTAKU, *Ecovillage* Hambatannya yaitu : (1) Kebiasaan masyarakat yang tidak mau mandiri, kesadaran masyarakat yang kurang, (2) Anggaran yang tidak memadai sehingga pembangunan mengalami perlambatan, (3) Kondisi geografis yang tersebar di pelosok desa mengakibatkan kurang efektifnya informasi yang disampaikan masyarakat, (4) Kemampuan staff desa yang tidak sesuai dengan keahlian, (5) Ketersediaan sumberdaya, teknologi masih belum memadai (Rohimat et al., 2017)

Prof Dr. Hj. Aji Ratna Kusuma, M.Si, Dr. Santi Rande, M.Si, Sahria Apriliana, Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) (Studi Tentang Program Pembangunan Drainase dan Sanitasi di Kelurahan Teritip Kota Balikpapan), E-Journal Administrasi Negara, Volume 6, Nomor 1, 2018 : 7034-7048 Hasil penelitian berdasarkan sub-sub fokus yang telah di tentukan yaitu (1) Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan, diman dilihat dari keikutsertaan masyarakat dalam rapat-rapat, (2) Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan, dimana wujud nyata partisipasi berupa : partisipasi dalam bentuk tenaga, partisipasi dalam bentuk uang, partisipasi dalam bentuk harta benda yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan (Prof. Dr. Hj. Aji Ratna kusuma, M.SiDr. Santi Rande, 2018).

Faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat dalam penelitian

ini adalah (1) Masih kurangnya kesadaran masyarakat itu sendiri, (2) Kesibukan masyarakat terhadap pekerjaannya, (3) Kurangnya kepercayaan masyarakat tentang penyelenggaraan Program KOTAKU, (4) Kebiasaan masyarakat akan hal mengharapkan imbalan, (5) Kurang pahami masyarakat akan pembangunan yang baik, (6) Fasilitas yang kurang memadai. Hambatan dalam pelaksanaan yaitu faktor anggaran, lahan, dan pola pikir masyarakat. Pelaksanaan Program baru secara umum memberikan manfaat yang berarti bagi masyarakat dan berjalan dengan baik.

Niken Fitria, Rulli Pratiwi Setiawan, Identifikasi Karakteristik Lingkungan Permukiman Kumuh di Kelurahan Kapuk, Jakarta Barat, Jurnal Teknik Pomits Vol. 3, No. 2, (2014) ISSN: 2337-3539 (2301-9271 Print) Ada tiga karakteristik permukiman kumuh di Kelurahan Kapuk, (1) Permukiman Kumuh Ringan, (2) Permukiman Kumuh Sedang, dan (3) Permukiman Kumuh Berat. Pada permukiman kumuh ringan, keberadaan kegiatan ekonomi yang berada di sekitarnya turut mempengaruhi karakter yang dimiliki oleh permukiman tersebut. Pada permukiman kumuh sedang, kondisi cenderung menengah dimana terdapat beberapa aspek yang kesamaan dengan permukiman kumuh ringan dan juga ada beberapa aspek yang memiliki kesamaan dengan permukiman kumuh berat. Pada permukiman kumuh berat, terdapat kecenderungan bahwa semakin buruk tingkat kategori kumuhnya maka semakin buruk pula kondisinya dibandingkan dengan kedua kategori lainnya (Fitria & Setiawan, 2014)

## **B. Implementasi Kebijakan**

### **1. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Penelitian tentang konsep implementasi, semakin banyak dibahas pada dekade ini karena konsep implementasi dapat digunakan untuk merumuskan kebijakan publik yang akan menjadi acuan kinerja para pelaksana kebijakan. Perumusan kebijakan publik tidak dapat terlepas dari implementasi kebijakan yang digunakan sebagai acuan bersama sebelum kebijakan publik ditetapkan. Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam setiap proses perumusan kebijakan publik, hal tersebut di kemukakan oleh Edward III bahwa tanpa adanya implementasi yang baik terhadap perumusan kebijakan

maka kebijakan tersebut tidak akan berhasil pula. Munculnya implementasi dikarenakan adanya pengarahan atau instruksi yang sah dari kebijakan publik yang dibuat yang nantinya akan memberikan manfaat kepada masyarakat. Edward III, George C (edited)

Secara garis besar dapat kita katakan bahwa fungsi implementasi ialah untuk memebentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai “outcome” atau hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, oleh karena itu implementasi mencakup pola penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan publik (policy science) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana tertentu yang dirancang secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan dan sasaran yang dikehendaki. Proses Implementasi kebijakan merupakan fungsi implementasi program dan tergantung pada hasil akhirnya, demikian itu maka studi mengenai proses implementasi kebijakan hampir selalu. Mencakup penelitian dan analisi mengenai program aksi yang konkret yang telah dirancang sebagai cara yang efektif dalam mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang bersifat umum. Pendapat Peter S. Cleaves menyebutkan bahwa implementasi mencakup “a process of moving toward a policy objective by means of administrative and political steps” (Cleaves, 1980:281).

Keberhasilan atau kegagalan implementasi sebagai demikian dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan/mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Berikut ini diagram yang disusun oleh Grindle 1980 proses implementasi kebijakan publik beserta cara mengevaluasinya Tujuan tujuan Kebijakan

Kegiatan-kegiatan implementasi di pengaruhi oleh :

- a. Konten (muatan) kebijakan
  1. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi
  2. Jenis manfaat yang dapat diperoleh
  3. Jangkauan perubahan yang diharapkan
  4. Letak pengambilan keputusan
  5. Pelaksana-pelaksana program

6. Sumber-sumber yang dapat disediakan
- b. Konteks (lingkungan implementasi)
  1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari para aktor yang terlibat
  2. Ciri-ciri kelembagaan dan regim
  3. Konsisten dan daya tanggap

Hasil Akhir

- a. Dampak terhadap Masyarakat perseorangan dan kelompok- kelompok
- b. Tingkat perubahan dan penerimaannya

Dengan manfaat diagram diatas dapat dikembangkan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana atau biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran implementasi kebijakan tersebut. Tanpa adanya syarat tersebut maka kebijakan publik entah dalam bidang kesehatan masyarakat, perumahan rakyat, land reform, pendidikan atau pembangunan pedesaan terpadu boleh dikatakan hanya sebagai retorika politik atau slogan politik. Secara teoritis tahap implementasi ini proses perumusan kebijakan dapat digantikan dengan tempat proses implementasi kebijakan, dan program-program kemudian diaktifkan. Tetapi dalam praktek pembedaan antar tahap perumusan kebijakan dan tahap implementasi kebijakan sebenarnya sulit dipertahankan, karena umpan balik dari prosedur implementasi mungkin menyebabkan diperlukan tinjauan kembali sehingga menyebabkan peninjauan ulang terhadap pembuatan kebijakan pada segi implementasinya.

Perlu ditambahkan disini bahwa proses implementasi untuk sebagian besar dipengaruhi oleh berbagai macam tujuan yang ingin dicapai dan dengan cara mana tujuan-tujuan itu dirumuskan. Dengan demikian pembuatan perumusan keputusan atau bahkan yang tidak dirumuskan sama sekali menegnai berbagai macam kebijakan yang akan ditempuh serta program yang akan dilaksanakan merupakan faktor yang menentukan apakah program- program tersebut akan dapat dilaksanakan dengan berhasil atau tidak. Suatu pembedaan lain yang dapat dilakukan antara program-program yang dimaksudkan untuk menyediakan manfaat-manfaat kolektif dapat membangkitkan tuntutan bersama (bersifat

kategoris) dan program yang dimaksudkan untuk menyediakan manfaat yang dapat dibagi habis yang kemungkinan lebih membangkitkan jenis tuntutan yang bersifat partikularistik pada tahap implementasinya.,

Sebagai demikian, program-program yang memberikan barang-barang kolektif semisal penyediaan sarana penerangan/ listrik dan air bersih didaerah kumuh perkotaan berdekatan kemungkinan lebih siap untuk diimplementasikan di dunia karena tingkat kepatuhan dari kelompok atau penduduk setempat yang dikenai oleh program tersebut kemungkinan besar dapat deharapkan dengan tingkat konflik atau pembengakangan yang kecil. Sebaliknya program yang dimaksudkan untuk memberikan manfaat-manfaat yang dapat dibagi habis dan bersifat khusus seperti perumahan mumungkinkan adanya konflik dan persaingan natara mereka. Perbedaan-perbedaan yang menyangkut perubahan perilaku yang dikehendaki pada pihak yang menerima manfaat dari program tertentu adalah merupakan bentuk lain bagaimana isi kebijakan implementasinya. Penyediaan fasilitas perumahan bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah mungkin hanyalah membutuhkan p[ola perubahan perilaku yang kecil saja dari kelompok sasaram. Selanjutnya program-program yang dirancang untuk mencapai sasaran jangka panjang mungkin akan jauh lebih sukar untuk diimplementasikan bila dibandingkan dengan program yang dirancang untuk memberikan manfaat segera pada pihak kelompok.

Keputusan-keputusan yang dibuat pada saat perumusan kebijakan dapat pula menunjukan siapa yang akan ditugasi untuk mengimplementasikan sebagai program yang akan dituju. Keputusan demikian pada gilirannya akan dapat mempengaruhi bagaimana kebijakn itu akan diwujudkan. Dalam proses implementasi setiap program banyak aktor yang terlibat dalam penentuan pilihan mengenai alokasi sumber-sumber publik tertentu serta banyak pihak yang mungkin berusaha keras untuk mempengaruhi keputusan tersebut. Pelaksana dari kebijakan publik sendiri tentunya dari lembaga pemerintah yang memiliki wewenang tersendiri dalam melaksanakan kebijakan publik yang sudah dirumuskan. Hal yang paling diutamakan pada kebijakan publik dalam suatu negara ialah memberikan layanan kepada masyarakat, yang mana merupakan bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada

prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas hidup orang banyak.

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan harus benar-benar mengerti dan memahami karakter dari masyarakat yang menjadi sasaran program. Tentunya didalam program yang ada memiliki kriteria tersendiri dalam pemilihan lokasi atau masyarakat yang menjadi sasaran. Dengan harapan agar program yang dilaksanakan berjalan sesuai dengan apa yang di inginkan. Kajian terhadap pemahaman karakteristik dari masyarakat perlu dilakukan mengingat tidak selamanya kebijakan publik yang sudah dirumuskan dapat dijalankan di seluruh wilayah. Selain itu, tidak dapat dipungkiri bahwa nantinya pada saat implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik, tentunya ada beberapa faktor yang mempengaruhi jalannya kebijakan publik tersebut. Dengan adanya faktor penghambat tersebut tentunya dapat dijadikan bahan pembelajaran atau perbaikan agar kebijakan tersebut tidak berjalan seperti sebelumnya. Faktor-faktor tersebut perlu digambarkan secara rinci melalui model implementasi kebijakan dari para ahli atau pakar, sehingga nantinya dapat memudahkan pemahaman terkait implementasi kebijakan sendiri dan juga menjadikannya sebagai bahan pembelajaran lain (Suparyanto dan Rosad (2015, 2020).

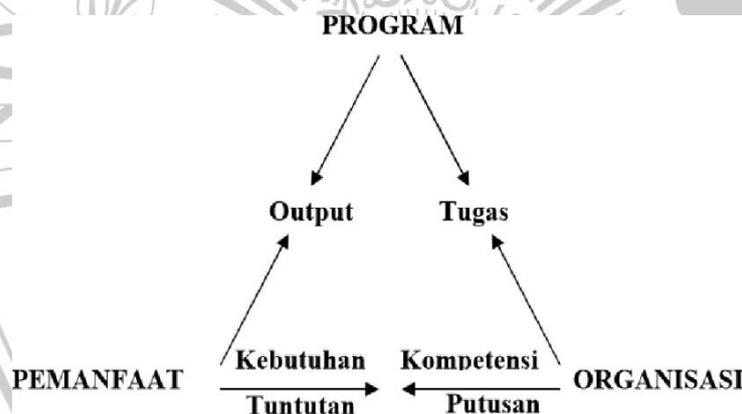
### **C. Implementasi Program**

Berbiacara tentang suatu program maka pada umumnya yang dimaksudkan ialah suatu lingkup kegiatan pemerintah yang relatif khusus dan cukup jelas batas-batasnya. Dalam konteks implementasi program itu sendiri biasanya mencakup pengesahan, pengorganisasian dan pengarahan atau penyediaan sumber-sumber daya yang diperlukan. Implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn pada prinsipnya adalah sebagai berikut Cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadopsi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. (Budi Winarno, 2004)

Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat. Menurut Jones implementasi program adalah Implementasi merupakan suatu proses yang sangat penting ketika berbicara penerapan program baik itu yang bersifat sosial atau dalam dunia pendidikan. Implementasi program merupakan langkah-langkah pelaksanaan kegiatan dalam upaya mencapai tujuan dari program itu sendiri (Akib, 2010).

### Model Implementasi Program

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



**Gambar : Model Kesesuaian Implementasi Program**

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

Program itu sendiri, pelaksanaan program, dan kelompok sasaran program. Suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. **Pertama**, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). **Kedua**, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang

disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. **Ketiga**, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh *output* program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan jika tidak terdapat kesesuaian antara ketiga unsur implementasi program, yang dijabarkan sebagai berikut :

“Hal ini disebabkan apabila *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran, jelas *output* tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program, maka organisasinya tidak dapat menyampaikan *output* program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran, maka kelompok sasaran tidak mendapatkan *output* program. Oleh karena itu, kesesuaian antara ketiga unsur implementasi program mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat”. (Akib, Haedar dan Antonius Tarigan)

Berdasarkan Gambar diatas, apabila dikaitkan dengan apa yang diteliti oleh penulis maka alur penjabarannya adalah **Pertama**, berkaitan dengan program itu sendiri. Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) menjadi program nasional yang mana tujuan dari adanya program itu sendiri yaitu untuk mengurangi permukiman kumuh yang tersebar di sudut perkotaan. Seperti yang kita ketahui bahwa permukiman kumuh terus tumbuh dan berkembang setiap tahunnya, sehingga perlu adanya inovasi tersendiri dalam penanganan permasalahan tersebut. Di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)

target dari Program KOTAKU sendiri terlaksananya gerakan 100-0-100, yaitu 100 persen akses universal air minum, 0 hektar permukiman kumuh, dan 100 persen akses sanitasi layak. Target tersebut ditargetkan dapat tercapai di tahun 2019. Kemudian **Kedua**, berkaitan dengan organisasi pelaksana, Program KOTAKU di inisiasi oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Cipta Karya Direktorat Jenderal Cipta Karya Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman. Kemudian masuk ke Satuan Kerja Pengembangan Kawasan Permukiman (Satker-PKP) di tingkat Pusat yang akan di koordinasikan dengan Satker PKP di tingkat Provinsi yang mana peneliti berada di daerah Provinsi Jawa Timur. Setelah itu Satker-PKP Provinsi Jawa Timur mengkomunikasikan program tersebut ke setiap Satuan Kerja Pembangunan Infrastruktur Permukiman (Satker-PIP) yang ada di setiap Kabupaten/Kota Jawa Timur, peneliti mengambil Kota Malang.

Selanjutnya Satker-PIP Malang mengkoordinasikan program tersebut ke Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang ada di Kota Malang. Kemudian, pelaksana program di Kota Malang yaitu masyarakat di setiap kelurahan atau masyarakat yang bergabung di Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dibantu dengan relawan lainnya yang peduli terhadap lingkungan permukiman kumuh. Tidak luput juga peran serta dari pihak ketiga (swasta) sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan Program KOTAKU sendiri.

Kemudian **Ketiga**, berkaitan dengan kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, tentunya program yang sudah dikeluarkan sangat memiliki manfaat yang baik untuk warga masyarakat. Tidak lupa terkait Program KOTAKU yang sangat bermanfaat bagi pemerintah daerah dan juga masyarakat.

Terkait landasan dan mutu implementasi, menurut Islamy dalam buku Maryono (2010:43) untuk bisa melihat apakah proses implementasi telah berjalan dengan baik ada kriteria yang perlu diperhatikan, beberapa diantaranya yakni:

- 1) Apakah unit pelaksana teknis telah disiapkan?
- 2) Apakah pelaksana kebijakan telah mengerti akan rencana, tujuan, dan sasaran kebijakan?
- 3) Apakah aktor-aktor utama telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut?
- 4) Apakah koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik?
- 5) Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan dipahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?
- 6) Apakah kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas, dan diterapkan dengan baik?

Berbagai pertanyaan di atas dapat menjadi bahan dan pedoman dalam proses pencarian data di lokasi penelitain dalam upaya mendeskripsikan implementasi *Community Based Development* pada Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) sebagai model pembangunan infrastruktur di Kelurahan Mayangan Kecamatan Pangungrejo Kota Pasuruan. Kesimpulannya program merupakan interpretasi dari sebuah kebijakan pemerintah yang berisi kumpulan instruksi, yang dibuat untuk memperbaiki permasalahan yang sedang berkembang. Program harus ada dalam mengimplementasikan suatu kebijakan agar hal tersebut dapat berjalan dengan tersistematik dan sesuai dengan tujuan awal dari program tersebut.

#### **D. Pembangunan Berbasis Komunitas**

##### **1. Pengertian Pembangunan Berbasis Komunitas**

Pembangunan secara sederhana dapat dilihat dari usaha terencana untuk

meningkatkan kualitas hidup penduduk di suatu masyarakat. dalam kaitan ini, menurut Tarigan (2006) terdapat suatu pandangan yang telah melekat bahwa hanya terdapat dua aktor dalam proses pembangunan masyarakat, yaitu pemerintah (*State*) dan swasta (*Private Sector*), penjabarannya sebagai berikut :

“Pandangan ini khas diilhami oleh ide tentang negara kesejahteraan (*welfare-state*). Negara dipandang sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kemakmuran masyarakat. Sementara swasta merupakan rekan pemerintah dalam merentas jalan ke arah kemakmuran nasional tersebut. Tampaknya pandangan seperti ini di negara-negara maju mulai kurang mendapat tempat. Hal ini dipicu oleh keterbatasan dari pihak pemerintah untuk memayungi kemakmuran bangsa. Gejala ini dikenal sebagai krisis negara kesejahteraan”.

Permasalahan diatas menyadarkan orang untuk berfikir kembali aktor pembangun untuk masyarakat. Dalam beberapa dekade ini masyarakat menjadi bagian dari suatu pembangunan sebagai aktor ketiga yang menentukan di samping pemerintah dan swasta. Masyarakat pada sebelumnya dipandang sebagai obyek dari pembangunan, namun pada saat ini dapat di tempatkan pada posisi subyek dari pembangunan. Ide dasar yang melandasi pikiran ini adalah bertumpu pada upaya masyarakat setempat untuk memberdayakan diri mereka sendiri hingga dapat melakukan apa yang mereka inginkan.

Langkah yang ditempuh dalam hal pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui keterlibatan mereka dalam suatu organisasi atau komunitas lokal. Di negara-negara maju, kondisi seperti ini terbukti efektif untuk mengangkat kepentingan masyarakat dalam kehidupan mereka. Semenantara itu, kemajuan ekonomi mereka dapat ditandai dengan adanya kendali pada tingkat organisasi atau

komunitas lokal yang aktif untuk mengupayakan kegiatan yang akan dijalankan. Kondisi inilah yang biasanya disatukan oleh konsep pembangunan berbasis komunitas (*Community Based Development*).

Konsep *Community Based Development* (CBD) telah banyak dirumuskan di dalam berbagai definisi. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendefinisikannya sebagai berikut :

“Merupakan suatu proses dimana usaha-usaha atau potensi-potensi yang dimiliki masyarakat diintegrasikan dengan sumberdaya yang dimiliki pemerintah, untuk memperbaiki kondisi ekonomi, sosial, dan kebudayaan, dan mengintegrasikan masyarakat di dalam konteks kehidupan berbangsa, serta memberdayakan mereka agar mampu memberikan kontribusi secara penuh untuk mencapai kemajuan pada level nasional.”

Pengertian lain yang berkaitan dengan CBD sendiri yaitu metode pendekatan yang melibatkan masyarakat atau komunitas di dalam pembangunan. Di dalam pembangunan ini melibatkan unsur-unsur yang lebih luas diantaranya adalah sosial, budaya, ekonomi hingga peraturan atau kepranataan dan lingkungan. Sifat dari pendekatan CBD ini adalah proses pembangunan mulai tahap idea atau gagasan, perencanaan, pembuatan program kegiatan, penyusunan anggaran atau biaya, pengadaan sumber-sumber hingga pelaksanaan di lapangan lebih menekankan kepada keinginan atau kebutuhan yang nyata ada (*the real needs of community*) dalam kelompok masyarakat

Siklus pemberdayaan atau CBD ini menggambarkan proses mengenai upaya individu dan komunitas untuk mengikuti perjalanan kearah prestasi dan kepuasan individu dan pekerjaan yang lebih tinggi. Apabila kita cermati dari serangkaian tentang ketujuh konsep tersebut, kemudian peneliti kaitkan dengan penelitian yang akan dilaksanakan, maka sebelum adanya Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU), masyarakat di Kampung Glintung Kecamatan Blimbing

Kota Malang sangat tidak peduli terhadap lingkungan. Hal tersebut dibuktikan dengan permukiman kumuh yang tidak dapat diselesaikan dari tahun ke tahun. Program KOTAKU memang bukan inisiatif dari masyarakat di sekitar Kampung Glintung, akan tetapi ketika ada program tersebut antusias dari masyarakat Kampung Glintung sangatlah tinggi.

## **E. Program KOTAKU Dalam Mengatasi Kekumuhan**

### **1. Pengertian Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU)**

Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya yakni sebagai berikut :

“Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) adalah satu dari sejumlah upaya strategis Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk mempercepat penanganan permukiman kumuh di Indonesia dan mendukung “Gerakan 100-0-100”, yaitu 100 persen akses universal air minum, 0 hektar permukiman kumuh, dan 100 persen akses sanitasi layak”.

Program yang dilaksanakan secara nasional di 269 Kabupaten/Kota di 34 Provinsi yang menjadi “*platform*” atau basis penanganan kumuh yang mengintegrasikan berbagai sumber daya dan sumber pendanaan, termasuk dari Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, pihak donor, swasta, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya. Program KOTAKU bermaksud untuk membangun sistem yang terpadu untuk penanganan kumuh, dimana pemerintah daerah memimpin dan berkolaborasi dengan para pemangku kepentingan dalam perencanaan maupun implementasinya, serta mengedepankan partisipasi masyarakat.

Program KOTAKU ini merupakan keberlanjutan dari program sebelumnya yaitu PNPM-MP. PNPM Mandiri Perkotaan memiliki tujuan dan sasaran untuk terbangunnya lembaga di tingkat masyarakat yang berbasis

nilai universal kemanusiaan yang berorientasi pada pembangunan berkelanjutan. Kemudian meningkatnya akses bagi masyarakat miskin terhadap pelayanan sosial, prasarana hingga pendanaan untuk pengembangan usaha atau permodalan. Selain itu juga untuk mendorong Pemerintah Daerah agar semakin mampu memenuhi kebutuhan masyarakat miskin.

Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya perbedaan Program PNPM-MP dan Program KOTAKU ini adalah pada tujuannya, yaitu :

“Program KOTAKU bertujuan untuk mencegah dan menangani permukiman kumuh. Sedangkan Program PNPM-MP ini bertujuan untuk meningkatkan akses sosial untuk masyarakat miskin serta memenuhi kebutuhan masyarakat miskin. Namun kedua program ini juga tetap bertujuan dan berfokus pada masyarakat miskin, yaitu untuk meningkatkan kehidupan sosial maupun kehidupan ekonomi masyarakat miskin. Program KOTAKU diharapkan menjadi ”platform kolaborasi” yang mendukung kawasan permukiman kumuh yang dilakukan secara bertahap di seluruh Indonesia melalui pengembangan kapasitas pemerintah daerah dan masyarakat, penguatan kelembagaan, perencanaan, perbaikan infrastruktur dan pelayanan dasar di tingkat Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan Program KOTAKU identik dengan pembangunan infrastruktur yang nantinya dapat bermanfaat bagi masyarakat terkait yang melaksanakan program tersebut. Pada pelaksanaan Program KOTAKU juga melibatkan masyarakat secara menyeluruh, yang lebih utama yakni lembaga masyarakat yang sudah terbentuk seperti Badan Keswadayaan Masyarakat

(BKM) dan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Masyarakat disini melaksanakan atau menjalankan Program KOTAKU secara swadaya, mengingat program ini ditujukan kepada masyarakat yang di harapkan dapat berpartisipasi penuh pada saat pelaksanaan program. Dengan kata lain, masyarakat terlibat atas inisiatif diri mereka sendiri yang kemudian berkembang ke kelompok masyarakat yang nantinya menjalankan program secara bersamaan. Nantinya, apa yang sudah masyarakat lakukan merupakan hasil dari mereka sendiri yang dapat di manfaatkan untuk kehidupan sehari-hari dari masyarakat. Program KOTAKU memang merupakan permasalahan bersama yang harus dihadapi, dengan kata lain peran pemerintah daerah dalam menjalankan program masih sangat dibutuhkan.

Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang perumahan dan kawasan permukiman dijelaskan bahwa :

“Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat, sedangkan perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.”

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

- a. Merupakan satuan entitas perumahan dan permukiman
- b. Kondisi bangunan tidak memenuhi syarat, tidak teratur dan memiliki kepadatan tinggi
- c. Kondisi saran dan prasarana tidak memenuhi syarat. Kemudian khusus untuk bidang keciptakaryaan, batasan sarana dan prasarana adalah sebagai berikut:

Keteraturan bangunan

1. Drainase lingkungan
2. Penyediaan air bersih/minum

3. Pengelolaan persampahan
4. Pengelolaan air limbah
5. Pengamanan kebakaran
6. Ruang terbuka publik

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

#### **F. Tujuan Program KOTAKU**

Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya tujuan Program KOTAKU adalah sebagai berikut

“Meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di kawasan kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni, produktif, dan berkelanjutan.”

Pencapaian tujuan program diukur dengan merumuskan indikator kinerja keberhasilan dan target capaian program yang akan berkontribusi terhadap tercapainya sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yaitu pengentasan permukiman kumuh perkotaan. Secara garis besar pencapaian tujuan diukur dengan indikator, sebagai berikut :

- a. Meningkatkan akses masyarakat terhadap infrastruktur dan pelayanan perkotaan pada kawasan kumuh sesuai dengan kriteria kumuh yang ditetapkan.
- b. Menurunnya luasan kawasan kumuh karena akses infrastruktur dan pelayanan perkotaan yang lebih baik.
- c. Terbentuk dan berfungsinya kelembagaan yaitu Pokja PKP di tingkat Kabupaten/Kota untuk mendukung Program KOTAKU.
- d. Penerima pemanfaat puas dengan kualitas infrastruktur dan

pelayanan perkotaan di kawasan kumuh.

- e. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat dengan mendorong penghidupan berkelanjutan di wilayah kumuh.

### **3. Dasar Hukum Program KOTAKU**

Dasar hukum Program KOTAKU berdasarkan pada landasan konstitusional UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta landasan khusus pelaksanaan Program KOTAKU yang akan disusun kemudian.

Dasar hukum Program KOTAKU diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. UUD 1945 Pasal 28 H ayat 1 : ”Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.
- b. UU Nomor 1 Tahun 2011 : Penanganan permukiman kumuh wajib dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan atau setiap orang.
- c. UU Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- d. UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- e. UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- f. UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- g. UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- h. UU Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- i. Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pembangunan Desa.
- j. RPJMN 2015-2019 Tentang Tercapainya Pengentasan Permukiman Kumuh Perkotaan Menjadi 0 Persen.
- k. Permen PUPR Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Strategi Pelaksanaan Kebijakan, Implementasi Percepatan Penanganan Kumuh 2016-2019.

### **G. Strategi Pelaksanaan Program KOTAKU**

Strategi pelaksanaan Program KOTAKU berpedoman pada RPJM-Nasional Tahun 2015-2019 Tentang Tercapainya Pengentasan Permukiman Kumuh Perkotaan Menjadi 0 Persen. Dengan adanya hal tersebut tentunya diperlukan penguatan terhadap organisasi pelaksana sampai ke tingkat bawahnya

yaitu masyarakat. Penguatan tiap-tiap organisasi dilakukan karena untuk mencapai 0 persen kumuh diperlukan banyak organisasi yang terlibat. Dengan begitu, program yang dilakukan dapat berjalan dengan efektif dan efisien sesuai dengan peraturan yang ada.

Strategi pendamping Program KOTAKU Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya meliputi sebagai berikut :

”Penyusunan Raperda tentang pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh, pendampingan penyusunan rencana pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh perkotaan, keterpaduan penanganan permukiman kumuh perkotaan kementerian PUPR di 271 Kabupaten/Kota lokasi prioritas keterpaduan, program penanganan kumuh berbasis masyarakat dengan revitalisasi Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan penanggulangan kemiskinan ke penanganan kumuh (KOTAKU)”.

Strategi operasional dalam menyelenggarakan program adalah sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan penanganan kumuh melalui pencegahan kumuh dan peningkatan kualitas kumuh
- b. Meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kelembagaan yang mampu berkolaborasi dan membangun jejaring, penanganan kumuh mulai dari tingkat pusat sampai dengan tingkat masyarakat
- c. Menerapkan perencanaan partisipatif dan penganggaran yang terintegrasi dengan multi- sektor dan multi-aktor
- d. Memastikan rencana penanganan kumuh dimasukkan dalam agenda RPJM Daerah dan perencanaan formal lainnya
- e. Memfasilitasi kolaborasi dalam pemanfaatan produk data dan rencana yang sudah ada, termasuk dalam penyepakatan data dasar (baseline)