

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Indonesia menjadi salah satu dari banyaknya negara berkembang yang mungkin lebih sering dipandang dari sudut yang mengarah pada kenegatifan dan kekurangan yang ada dibanding dengan melihat sisi positif dari negeri ini. Memang harus diakui seakan tidak dapat dipungkiri bahwasanya Indonesia masih sama seperti negara berkembang lainnya yang memiliki isu dan permasalahan kompleks, khususnya permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, sosial dan politik. Contoh nyata permasalahan yang sedang terjadi di Indonesia adalah kemiskinan, ledakan populasi penduduk dan berkurangnya lahan tempat tinggal sehingga berdampak pada munculnya permukiman kumuh karena adanya bangunan tidak layak huni di lahan yang tidak layak pula.

Kemiskinan merupakan suatu masalah yang tidak hanya muncul di Indonesia melainkan di seluruh negeri. Kemiskinan dapat membatasi seseorang untuk melakukan dan mendapatkan banyak hal. Bila kembali ke beberapa tahun yang lalu, terdapat sebuah program yang diadakan untuk mengurangi dan mengentas angka kemiskinan di Indonesia yaitu Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Kemudian pada tanggal 30 April 2007 tepatnya di Palu, Sulawesi Tengah, Mantan Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono resmi mendeklarasikan diadakannya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, dan P2KP termasuk di

dalamnya. Namun semakin berjalannya waktu, kemiskinan bukanlah menjadi satu-satunya problematika. Ledakan populasi penduduk semakin tidak bisa dibendung. Jumlah penduduk selalu mengalami pertumbuhan yang signifikan setiap tahunnya.

Dengan adanya populasi penduduk yang meningkat berdampak pada berkurangnya lahan yang layak untuk dijadikan tempat tinggal, sehingga dengan begitu dapat menyebabkan munculnya permasalahan baru seperti bergantinya fungsi ruang terbuka hijau dan fungsi lahan kosong lainnya menjadi kawasan perumahan dan permukiman elit hingga munculnya permukiman kumuh yang mengganggu keindahan kota. Trancik (1988) berpendapat bahwasanya dalam suatu ruang perkotaan yang bagus adalah adanya hubungan antara massa bangunan dengan ruang terbuka sehingga memenuhi standart perencanaan yang ideal. Oleh karena itu penting kiranya untuk menyeimbangkan fungsi lahan untuk bangunan dan permukiman dengan fungsi lahan terbuka hijau sehingga dapat mewujudkan fungsi kota menjadi kota hijau (*Green Cities*) yang menuntut perencanaan tata guna lahan dan tata bangunan yang ramah lingkungan.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar tahun 1945 Pasal 28H ayat 1 yang berbunyi “Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Ayat diatas menjelaskan bahwasanya rumah atau tempat tinggal dengan atau di lingkungan yang layak merupakan salah satu hak dasar yang pemenuhannya harus dijamin oleh

Pemerintah sebagai penyelenggara negara. Rumah merupakan kebutuhan dasar manusia yang memiliki peran penting dan strategi. Selain berfungsi sebagai tempat tinggal, rumah juga memiliki fungsi guna membentuk watak dan kepribadian bangsa.

Kemiskinan sangat memiliki dampak pada munculnya permukiman-permukiman kumuh. Dengan rendahnya tingkat perekonomian penduduk yang ada menjadi faktor tidak terpenuhinya kebutuhan rumah layak huni dikarenakan masyarakat dengan ekonomi yang rendah tidak memiliki penghasilan yang cukup untuk memiliki tanah atau rumah sehingga tidak sedikit dari mereka yang mendirikan bangunan di lingkungan yang tidak layak untuk menjadi tempat berdirinya bangunan. Selain itu, hal tersebut juga dikarenakan kurangnya ketersediaan lahan yang layak untuk dijadikan tempat tinggal. Suyanto (2014:28) mengatakan bahwa kota akan tumbuh tanpa perasaan dan tidak memikirkan banyak hal bila kota tersebut terlalu ambisius dalam mengejar status metropolis. Sehingga akan cenderung melahirkan proses marginalisasi (pengucilan masyarakat) dan alienasi (keterangsinan) bagi masyarakat kelas bawah. Masih banyaknya kota-kota besar yang memiliki wajah ganda semakin memperlihatkan adanya kesenjangan didalamnya dan menyebabkan adanya krisis perencanaan pembangunan tata letak kota.

Dengan realita yang ada berdampak pada munculnya masalah dalam kehidupan masyarakat yaitu munculnya kesan kota menjadi kumuh dan munculnya anggapan bahwa pemerintah kota tidak mampu lagi mengelola

kelengkapan dan melakukan pembangunan perumahan dan permukiman yang berkualitas. Sebagian kawasan perkotaan mengalami degradasi atau penurunan sehingga berpotensi pada munculnya permukiman kumuh. Bahkan permukiman kumuh di kawasan perkotaan dianggap sebagai ancaman yang serius terhadap sistem dan mekanisme di dalam kehidupan perkotaan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, dijelaskan kriteria kumuh terdiri atas bangunan gedung, jalan lingkungan, penyediaan air minum, drainase lingkungan, pengelolaan limbah, pengelolaan persampahan dan potensi bahaya kebakaran.

Banyaknya populasi penduduk di Kota Malang juga berpengaruh pada angka kemiskinan di Kota Malang. Penduduk miskin jarang bahkan tidak mementingkan aspek kelayakan bangunan karena ketidakmampuan untuk mendirikan bangunan yang layak disebabkan karena penghasilan yang minim. Contoh nyata seperti yang ada di Kota Malang, dengan mudahnya kita dapat menjumpai banyaknya permukiman yang tidak sehat, ketinggian bangunan yang tidak merata, serta banyaknya rumah di daerah aliran sungai dan juga di pinggir rel kereta api yang mana dapat membahayakan keselamatan.

Menanggapi permasalahan terkait dengan permukiman kumuh yang semakin bertambah jumlahnya di Indonesia, Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melakukan dan mengadakan upaya strategis yang salah satu programnya adalah Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) yang akan menangani “kumuh” dengan cara membangun hubungan kolaborasi atau kerjasama melalui peningkatan peran pemerintah

daerah dan dengan melibatkan semua *stakeholder* baik dari pemerintah, swasta dan partisipasi masyarakat. Dikutip dari detikfinance.com Mantan sekretaris Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menyatakan,

“Adanya perpindahan penduduk yang terjadi dari desa ke kota dengan jumlah yang cukup pesat, menjadi salah satu penyebab meningkatnya jumlah kawasan kumuh yang ada diperkotaan. Sehingga dengan begitu penanganan permukiman kumuh di Indonesia kedepannya perlu dan harus ditekankan dan lebih fokus, terintergrasi, serta terencana dengan tujuan mengubah wajah suatu kawasan.”

Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) sendiri adalah program lanjutan dari adanya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang mana KOTAKU mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni. Target Pemerintah Indonesia melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dalam membangun infrastruktur permukiman yang layak huni dan berkelanjutan adalah “100-0-100” yang mana 100% (persen) akses capaian pelayanan akses air minum, 0% (persen) permukiman kumuh di kawasan perkotaan, dan 100% (persen) akses capaian pelayanan akses sanitasi dan Program Kota Tanpa Kumuh memiliki berbagai macam program yang mana beberapanya adalah pembangunan dan perbaikan infrastruktur (jalan, drainase, bangunan, akses air minum, proteksi kebakaran) yang mana di awal, ditengah-tengah, hingga akhir juga dilakukan adanya sosialisasi, pelatihan, dan pemantauan.

Berdasarkan Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/86/35.73.112/2015 tentang penetapan lingkungan perumahan dan permukiman kumuh, Luas kawasan kumuh di Kota Malang adalah 608.6 Ha

dan luas wilayah Kota Malang sendiri adalah 11,606 Ha. Diputuskan pula terdapat 20 kelurahan di Kota Malang yang termasuk dalam kawasan permukiman kumuh. Permukiman Kumuh di Kota Malang dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bagian yaitu Bagian Timur Laut (Kelurahan Balarjosari, Blimbing, Purwantoro, Polehan, Jodipan, Pandanwangi), Bagian Barat (Kelurahan Ciptomulyo, Bandungrejosari, Sukun, Tanjungrejo, Bandulan) dan Bagian Tengah (Kelurahan Bareng, Gading Kasri, Kidul Dalem, Penanggungan, Samaan, Sukoharjo, Kasin, Kauman, Oro-oro Dowo).

Kawasan permukiman kumuh dibagi menjadi sebelas (11) klasifikasi menurut Wijaya (2016:7), yaitu :

- a) Klasifikasi 1 adalah kelurahan dengan keadaan kumuh berat yang mana dari segi status lahan, sebagian besar tidak memiliki kejelasan (ilegal). Didukung dengan tingkat kepadatan penduduk sedang. Yang termasuk pada klasifikasi 1 adalah Kelurahan Bareng.
- b) Klasifikasi 2 adalah kelurahan dengan kondisi kumuh berat serta sebagian besar tidak ada kejelasan status lahan (ilegal), dan tingkat kepadatan penduduknya rendah. Yang termasuk pada klasifikasi 2 adalah Kelurahan Tanjungrejo.
- c) Klasifikasi 3 adalah kelurahan dengan kondisi kumuh sedang serta status lahan yang sebagian besar tidak jelas (ilegal). Didukung kepadatan penduduk sedang. Yang termasuk pada klasifikasi 3 adalah Kelurahan Kotalama dan Kelurahan Samaan.
- d) Klasifikasi 4 adalah kelurahan dengan kondisi kumuh sedang serta status lahan yang tidak jelas (ilegal) dengan kepadatan penduduk rendah. Yang termasuk pada klasifikasi 4 adalah Kelurahan Oro-oro Dowo dan Kelurahan Jodipan.
- e) Klasifikasi 5 adalah kelurahan dengan kondisi kumuh sedang. Berbeda dengan klasifikasi sebelumnya, dalam klasifikasi ini status lahan sebagian jelas (legal) dan sebagian tidak jelas (ilegal) yang didukung dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi. Yang termasuk pada klasifikasi 5 adalah Kelurahan Penanggungan.
- f) Klasifikasi 6 adalah kelurahan dengan kondisi kumuh sedang, status lahan yang sebagian jelas (legal), dan sebagian lainnya tidak jelas (ilegal), serta kepadatan penduduk sedang. Yang termasuk pada klasifikasi 6 adalah Kelurahan Mergosono.

- g) Klasifikasi 7 adalah kelurahan dengan kondisi kumuh sedang, yang mana status lahan sebagian jelas (legal) dan sisanya tidak jelas (ilegal), dengan didukung tingkat kepadatan penduduk yang rendah. Yang termasuk pada klasifikasi 7 adalah Kelurahan Ciptomulyo, Bandulan, Polehan, Kiduldalem dan Kelurahan Kasin.
- h) Klasifikasi 8 adalah kelurahan dengan kondisi kumuh sedang, status lahan yang sebagian besar jelas (legal), namun tingkat kepadatan penduduk tinggi. Yang termasuk pada klasifikasi 8 adalah Kelurahan Sukoharjo.
- i) Klasifikasi 9 adalah kelurahan dengan kondisi kumuh sedang, status lahan yang sebagian besar jelas (ilegal) serta tingkat kepadatan penduduk rendah. Yang termasuk pada klasifikasi 9 adalah Kelurahan Tulusrejo.
- j) Klasifikasi 10 adalah kelurahan dengan kondisi kumuh ringan, status lahan yang sebagian besar memiliki kejelasan (legal), dan tingkat kepadatan penduduk yang sedang. Yang termasuk pada klasifikasi 10 adalah Kelurahan Gadingkasri.
- k) Klasifikasi 11 adalah kelurahan dengan keadaan paling rendah dibanding klasifikasi yang lain yaitu kondisi kumuh ringan, status lahan sebagian besar jelas (legal) serta tingkat kepadatan penduduk rendah. Yang termasuk pada klasifikasi 11 adalah Kelurahan Lowokwaru, Sukun dan Kelurahan Summersari.

Berdasarkan data dari Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman serta sesuai dengan penilaian indikator kumuh, Kelurahan Jodipan termasuk dalam kategori kumuh yang tidak bisa ditangani dikarenakan terdapat area dengan luas 1,7 Ha yang masuk dalam kategori padatnya bangunan tinggi yaitu lebih dari 250 unit/Ha, 73% (persen) bangunan di wilayah tersebut tidak memiliki keteraturan. Itulah alasan mengapa kelurahan Jodipan menjadi salah satu wilayah yang ditetapkan menjadi permukiman kumuh dan juga terdapat Rukun Warga (RW) di Kelurahan Jodipan memiliki enam (6) kriteria yang masuk dalam indikator tingkat perkumuhan suatu permukiman yaitu banyaknya bangunan yang tidak memiliki keteraturan, kurangnya ketersediaan akses aman air minum, ketidaksesuaian sarana dan prasarana penanganan air

limbah dengan persyaratan teknis, ketersediaan sarana dan prasarana proteksi kebakaran.

Namun dampak positif yang didapat dari adanya program KOTAKU adalah adanya wilayah lain dalam kelurahan Jodipan mampu menjadi permukiman yang unik karena berhasil menyulap kondisi yang semula kumuh, menjadi kampung dengan keunikan tersendiri. Kelurahan Jodipan menjadi satu-satunya kelurahan kumuh di kecamatan Blimbing yang mana berhasil menerapkan ide kampung tematik di kala itu yaitu kampung warna-warni Jodipan (RW 02), Kampung Lampion (RW 01). Tidak hanya mampu menghilangkan kesan kumuh, Jodipan juga mampu memberdayakan masyarakat di wilayah Jodipan sehingga tingkat perekonomian masyarakat di Jodipan sedikit membaik mengingat salah satu tujuan diadakannya program KOTAKU yaitu meningkatkan penghasilan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) melalui penyediaan infrastruktur serta kegiatan penghidupan masyarakat.

Dengan begitu program Kota Tanpa Kumuh mampu berkembang dan dapat dilakukan dengan berbagai macam cara yang dapat mengikutsertakan peran masyarakat di dalamnya sehingga masyarakat mengetahui apa penyebab, apa dampak, apa solusi dan bagaimana penanggulangan dari suatu permasalahan terkait kumuh di suatu permukiman perkotaan. Selain itu alasan lain pemilihan lokasi Kelurahan Jodipan adalah program Kota Tanpa Kumuh menjadi program yang tidak menghilangkan indikator kumuh di dalam lokasi yang ditetapkan melainkan hanya mencari alternatif lain untuk dijadikan

solusi penekanan jumlah kumuh. Kampung kumuh hanya diberikan fasilitas sarana dan prasarana guna menekan permasalahan yang dapat menyebabkan kumuh seperti perombakan jalan (paving), diberikan fasilitas jaringan air bersih serta drainase, dan sebagainya. Karena lokasi permukiman tetap seperti sebelum diimplementasikannya program KOTAKU, tata letak bangunan dan keamanan dari segi proteksi kebakaran masih kurang sehingga kebakaran dan banjir masih besar kemungkinan dapat terjadi. Selain itu, dalam proses pengimplementasian program KOTAKU sempat terjadi adanya keraguan dari warga untuk mau menerima bantuan dari program tersebut. Masih adanya sikap acuh tak acuh, malas, dan merasa bahwa mereka sudah menempati wilayah tersebut jauh lebih dulu dibanding kebijakan-kebijakan yang mengatur tentang perkumuhan oleh karena itu beberapa stakeholder atas sempat melakukan proses negoisasi dan sosialisasi mendalam dengan tujuan mendapat persetujuan dari warga setempat. Sempat terjadi keterlambatan dalam pencairan dana juga menjadi salah satu faktor terhambatnya proses program KOTAKU di wilayah Jodipan.

Maka dari itu, berdasarkan permasalahan, upaya penanganan, dan perubahan permukiman kumuh di wilayah kelurahan Jodipan kecamatan Blimbing Kota Malang yang dilakukan dari adanya pengadaan dan dijalankannya program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU), penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berfokus pada tahapan dari penerapan program kota tanpa kumuh yang meliputi proses-proses di setiap unit, kegiatan atau aktivitas yang dilakukan, serta sistem monitoring atau evaluasi

dari program kota tanpa kumuh di kelurahan Jodipan dengan judul *“Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kota Malang. (Studi di Kelurahan Jodipan Kecamatan Blimbing Kota Malang)”*.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, masalah dirumuskan yaitu : Bagaimana Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Jodipan Kecamatan Blimbing Kota Malang ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan diadakan penelitian ini adalah untuk menjelaskan Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Jodipan Kecamatan Blimbing Kota Malang.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis untuk berbagai pihak, diantaranya :

### **1. Manfaat Teoritis**

Diharapkan dapat memberikan pengetahuan, pemahaman mengenai implementasi program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) khususnya di Kelurahan Jodipan, Malang sebagai model atau pengayaan keilmuan khususnya untuk bidang Administrasi Publik.

## **2. Manfaat Praktis**

Sebagai bahan referensi atau masukan bagi pemerintah serta bagi mahasiswa sehingga dapat menumbuhkan inovasi-inovasi yang dapat diterapkan untuk masyarakat.

