

“STRATEGI PENANGANAN PERMUKIMAN KUMUH”

(Studi Kasus: Kawasan Kaligawe, Semarang)

Oleh Agustina Rahmawati

Nim :D2A008007

Jurusan: Administrasi Publik

Dosen Pembimbing: Drs. Herbasuki N, MT & Dra. Mariyam M, MSi

A. PENDAHULUAN

Tingginya jumlah penduduk di pusat kota mengharuskan terpenuhinya kebutuhan akan permukiman yang layak huni, khususnya untuk menampung kaum urbanis yang pekerjaannya terkonsentrasi pada sektor perdagangan dan jasa di kawasan komersial yang ada di pusat kota. Ketersediaan sarana dan prasarana yang lengkap di pusat kota ini menimbulkan daya tarik bagi masyarakat untuk bermukim di kawasan tersebut. Mereka membutuhkan tempat hunian lebih banyak berada di sekitar kawasan komersial kota, hal ini dimungkinkan juga karena mereka mendekati pusat perdagangan untuk membuka usaha dengan memanfaatkan keramaian dan padatnya pengunjung yang berdatangan ke pusat-pusat perbelanjaan di kota. Selain itu alasan lain bagi masyarakat tertarik untuk bertempat tinggal di sekitar kawasan pusat kota karena lebih memudahkan jangkauan tempat kerja bagi mereka yang bekerja di pusat kota, serta memenuhi kebutuhan tempat tinggal masyarakat yang banyak bekerja di kawasan *Central Business District* (CBD) kota. Ketersediaan sarana dan prasarana yang lengkap di pusat kota juga menjadi daya tarik masyarakat untuk tinggal di kawasan tersebut. Dengan tingkat pendapatan dan perekonomian masyarakat yang kurang begitu tinggi, tanpa disadari kebutuhan akan permukiman yang layak huni sulit terakomodir. Hal tersebut terjadi pada kota-kota besar di Indonesia seperti halnya di Semarang.

Hasil penelitian Universitas Islam Sultan Agung Semarang (Unissula) menunjukkan 42 titik lokasi permukiman kumuh berada di Kecamatan Semarang Utara, diantaranya. Titik-titik permukiman kumuh, antara lain berada di daerah Krakasan, Makam Kobong, Stasiun Tawang, Bandarharjo, Kebonharjo, Kampung Melayu, Tanjung Mas, Dadapsari, Purwosari, Plombokan, dan Panggung. Berdasarkan hasil studi yang sama, sejumlah kawasan di Kecamatan Tugu juga dihuni oleh kaum suburban, diantaranya permukiman kumuh di Mangkang Kulon, Mangkang Wetan, Mangunharjo, Randugarut, Karanganyar, Tugurejo, dan Jarakah. Daerah Semarang bagian utara menjadi daya tarik tersendiri bagi para pendatang. Kawasan dekat pantai seperti Bandarharjo dan Mangunharjo menjadi pusat perdagangan dan industri yang menarik orang untuk datang dan bekerja.

Proses terbentuknya permukiman kumuh, terjadi karena para pekerja memilih tinggal di dekat tempat kerja. Perkembangan Kota Semarang bermula dari sekitar pelabuhan yang diikuti pertumbuhan industri di sekitar Genuk dan Kaligawe. Sementara perdagangan dan jasa berada di sekitar Johar. Perkembangan yang begitu pesat di pusat perdagangan, industri, dan jasa mengakibatkan kebutuhan akan lahan semakin meningkat. Sementara pada bagian lain, para pendatang seringkali tidak memiliki keterampilan dan bekal yang cukup dari kampung halaman. Mereka kemudian mencari tempat tinggal seadanya di dekat pabrik atau pantai. Sedikit demi sedikit permukiman kumuh pun terbentuk. Adapun kebutuhan rumah tidak sebanding dengan jumlah penduduk yang kian meningkat pertumbuhannya.

B. PERUMUSAN MASALAH

- 1) Kebijakan apa yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang dalam penanganan kawasan permukiman kumuh?
- 2) Bagaimana faktor pendukung dan faktor penghambat yang dihadapi dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kota Semarang?

- 3) Strategi apa saja yang diperlukan dalam optimalisasi penanganan kawasan permukiman kumuh di Kota Semarang?

C. LANDASAN TEORI

a. Manajemen Strategis

Menurut Siagian (2005), manajemen strategi adalah serangkaian keputusan dan tindakan mendasar yang dibuat oleh manajemen puncak dan diimplementasikan oleh seluruh jajaran suatu organisasi dalam rangka pencapaian organisasi tersebut. Menurut Lawrence R. Jauch & W.F Glueck (1984) manajemen strategi adalah sejumlah keputusan dan tindakan yang mengarah pada penyusunan suatu strategi atau sejumlah strategi yang efektif untuk membantu mencapai sasaran organisasi (Purwanto, 2006: 75).

b. Analisis Lingkungan Strategis

Analisis lingkungan terdiri dari dua, yaitu (1) *Lingkungan Internal* yaitu identifikasi dari berbagai faktor yang berasal dari dalam organisasi yang mencakup kekuatan dan kelemahan organisasi. Hal ini dapat dilihat melalui sumber daya manusia, kultur organisasi, sumber daya keuangan, maupun strategi yang diterapkan saat ini. (2) *Lingkungan Eksternal*, dalam hal ini, diidentifikasi tentang berbagai faktor yang menyangkut peluang dan ancaman yang berasal dari luar organisasi seperti konsumen/pelanggan, para kompetitor serta kolaborator.

c. Analisis SWOT

Salah satu model analisis SWOT yang merupakan rangkuman dari beberapa model adalah yang diperkenalkan oleh Kearns (1992).

Gb 1.2

Matriks SWOT

FAKTOR EKSTERNAL	OPPORTUNITIES	THREATS
FAKTOR INTERNAL		
STRENGTHS	COMPARATIVE ADVANTAGE	MOBILIZATION
WEAKNESSES	INVESTMENT DIVESTMENT	DAMAGE CONTROL

Sumber : Salusu, J. 2005. *Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Non Profit*. Jakarta: Grasindo.

Dua yang paling atas adalah kotak faktor eksternal yaitu peluang dan ancaman/tantangan, sedangkan dua kotak sebelah kiri adalah kotak faktor internal, yaitu kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan organisasi. Empat kotak lainnya, A, B, C, D, merupakan kotak isu-isu stratejik yang timbul sebagai hasil kontak antara faktor-faktor eksternal dan faktor-faktor internal. Keempat isu stratejik itu diberi nama (A) *Comparative Advantage*, (B) *Mobilization*, (C) *Investment/Divestment*, dan (D) *Damage Control*.

d. Litmus Test

Suatu isu strategi adalah pilihan kebijakan pokok yang mempengaruhi mandat, misi, nilai organisasi, tingkat dan perpaduan produk dan jasa, klien atau pemakai, biaya, keuangan, organisasi atau manajemen. Karena itu, tujuan dari langkah ini adalah untuk mengidentifikasi pilihan kebijakan pokok yang dihadapi organisasi. Sebenarnya setiap isu strategis melibatkan konflik, apa yang akan dilakukan, mengapa dilakukan, bagaimana melakukan, kapan dilakukan, dimana akan

dilakukan, siapa yang melakukan, dan siapa yang akan teruntungkan atau dirugikan oleh konflik.

D. HASIL PENELITIAN

Strategi penanganan permukiman kumuh merupakan implementasi dari misi Kelompok Kerja (Pokja) Perumahan dan Permukiman yaitu Bappeda Kota Semarang serta Dinas Tata Kota Permukiman Kota Semarang untuk mencapai visi yang ditetapkan. Penanganan permukiman kumuh di Kota Semarang belum optimal. Konsep penanganan yang baik tidak menjamin berhasilnya program penanganan permukiman kumuh, dikarenakan banyaknya kendala-kendala yang terjadi seperti minimnya anggaran, mindset masyarakat yang cenderung *money orientation* ketika diberikan bantuan, dan sebagainya. Dilihat dari berbagai program dan kegiatan yang sudah dilaksanakan dan besarnya sumber dana yang telah dikeluarkan, permukiman kumuh di Semarang tetap masih menjadi permasalahan yang tidak mudah untuk diatasi walaupun jumlah penduduk miskin sudah semakin berkurang. Hal tersebut terjadi antara lain karena upaya penanganan permukiman kumuh merupakan upaya terpadu yang harus dilakukan oleh semua pihak termasuk juga masyarakat miskin itu sendiri dengan komitmen yang kuat dari semua unsur pimpinan baik pemerintah, organisasi masyarakat dan kelompok masyarakat.

Dalam perumusan strategi, ditentukan terlebih dahulu lingkungan internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap organisasi. Lingkungan internal meliputi kekuatan dan kelemahan yang ada pada organisasi, sedangkan lingkungan eksternal meliputi peluang dan ancaman untuk organisasi. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan lingkungan internal dan eksternal yang mempengaruhi dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Semarang adalah sebagai berikut:

a. Lingkungan internal

- Kekuatan/*strengths*

- Kesesuaian visi dan misi dengan kondisi
 - Pelaksanaan misi guna pencapaian visi
 - Komitmen Bappeda serta Dinas Tata Kota dan Permukiman memberikan pelayanan maksimal
 - Kuantitas dan Kualitas SDM memadai
 - Fungsi Dinas sebagai penyedia aksesibilitas sebagai upaya menggali kekurangan dana dalam pelaksanaan program
- Kelemahan/*weaknesses*:
- Minimnya anggaran dinas
 - Sarana prasarana dinas yang kurang memadai
 - Kurang aktifnya Dinas dalam memberikan penyuluhan dan pendekatan pada masyarakat yang tinggal di kawasan kumuh
 - Dinas Tata Kota dan Permukiman kurang melakukan pengawasan
 - Adanya data yang dinamis untuk penetapan sasaran program penanganan permukiman kumuh
- b. Lingkungan eksternal
- Peluang/*opportunities*:
- Adanya dana stimulan dari Menpera untuk bedah kampung
 - Adanya pelatihan-pelatihan dari Menpera untuk pengembangan SDM dinas
1. Adanya UU No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
 2. Pertumbuhan perekonomian Kota Semarang yang baik
 3. Letak geografis Kota Semarang yang strategis
 4. Adanya kerja sama dengan swasta, LSM, dan investor dalam penyediaan dana perumahan dan permukiman.

5. Kuatnya karakteristik masyarakat dalam nilai sosial budaya

- *Ancaman/threats*:
 - Adanya tuntutan target pencapaian Millenium Development Goal's (MDGs).
 - Banyaknya sarana dan prasarana lingkungan permukiman yang rusak
 - Krisis kepercayaan masyarakat terhadap bantuan stimulan yang disalurkan dari dinas.
 - Masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam revitalisasi kawasan permukiman kumuh.
 - Pola pikir masyarakat yang cenderung lebih memilih bantuan berupa uang daripada material.

Setelah dilakukan identifikasi mengenai kekuatan dan kelemahan dari lingkungan internal serta peluang dan ancaman dari lingkungan eksternal, selanjutnya ditentukan faktor – faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Semarang. Faktor yang menjadi pendukung dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Semarang didapatkan dari kekuatan organisasi dan peluang yang ada, yaitu sebagai berikut:

- a. Kesesuaian visi dan misi dengan kondisi
- b. Pelaksanaan misi guna pencapaian visi
- d. Komitmen Bappeda serta Dinas Tata Kota dan Permukiman memberikan pelayanan maksimal
- e. Kuantitas dan Kualitas SDM memadai
- f. Fungsi Dinas sebagai penyedia aksesibilitas sebagai upaya menggali kekurangan dana dalam pelaksanaan program
- g. Adanya dana stimulan dari Menpera untuk bedah kampung

- e. Adanya pelatihan-pelatihan dari Menpera untuk pengembangan SDM dinas
- f. Adanya UU No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
- g. Pertumbuhan perekonomian Kota Semarang yang baik
- h. Letak geografis Kota Semarang yang strategis
- i. Adanya kerja sama dengan swasta, LSM, dan investor dalam penyediaan dana perumahan dan permukiman.
- j. Kuatnya karakteristik masyarakat dalam nilai sosial budaya

Sedangkan faktor yang menjadi penghambat dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Semarang didapatkan dari kelemahan organisasi dan ancaman yang ada, yaitu sebagai berikut:

- a. Minimnya anggaran dinas
- b. Sarana prasarana dinas yang kurang memadai
- c. Kurang aktifnya Dinas dalam memberikan penyuluhan dan pendekatan pada masyarakat yang tinggal di kawasan kumuh
- d. Dinas Tata Kota dan Permukiman kurang melakukan pengawasan
- e. Adanya data yang dinamis untuk penetapan sasaran program penanganan permukiman kumuh
- f. Adanya tuntutan target pencapaian Millenium Development Goal's (MDGs).
- g. Banyaknya sarana dan prasarana lingkungan permukiman yang rusak.
- h. Krisis kepercayaan masyarakat terhadap bantuan stimulan yang disalurkan dari dinas.
- i. Masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam revitalisasi kawasan permukiman kumuh.
- j. Pola pikir masyarakat yang cenderung lebih memilih bantuan berupa uang daripada material.

Setelah melakukan identifikasi mengenai faktor pendukung dan penghambat mengenai penanganan permukiman kumuh di Kota Semarang, selanjutnya menentukan apa saja isu –

isu strategis yang ada dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Semarang. Isu – isu strategis ini diperoleh dari hasil interaksi antara lingkungan internal dan eksternal dalam matriks SWOT. Hasil analisis ini akan menghasilkan 4 macam strategi yaitu S-O, S-T, W-O dan W-T. Berikut hasil identifikasi isu – isu strategis penanganan permukiman kumuh di Kota Semarang:

a. Strategi S-O

- Pengoptimalan SDM dalam penanganan permukiman kumuh
- Pengembangan permukiman dengan memanfaatkan potensi lokal/ daerah agar dapat mengakomodasi berkembangnya budaya *multi-culture* untuk mendukung pelaksanaan Undang – Undang tentang perumahan dan kawasan permukiman
- Peningkatan kerjasama dan peran swasta dalam penyelenggaraan pembangunan dan pengelolaan infrastruktur permukiman secara terpadu, sinergi dan berkelanjutan.

b. Strategi S-T

- Peningkatan revitalisasi sarana dan prasarana perumahan dan permukiman untuk memenuhi akses masyarakat terhadap pelayanan sarana dan prasarana permukiman yang memadai.

c. Strategi W-O

- Penguatan kelembagaan pembiayaan perumahan dan permukiman
- Peningkatan sarana prasarana dinas sebagai pendukung upaya penanganan kawasan permukiman kumuh
- Pengoptimalan pengawasan dan evaluasi hasil program kegiatan penanganan permukiman kumuh dengan melibatkan masyarakat
- Pengoptimalan dalam penyusunan database sasaran program penanganan permukiman kumuh secara integratif

d. Strategi W-T

- Peningkatan sosialisasi program penanganan kawasan permukiman kumuh sebagai upaya membangun partisipasi dan usaha mandiri/swadaya masyarakat.

Selanjutnya dalam menentukan prioritas strategi digunakan uji limus (*litmus test*) untuk menentukan tingkat kestrategisan dari isu – isu strategis yang ada. Pengujian ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan – pertanyaan dengan bobot skor antara 1 sampai 3, kemudian dijumlahkan. Jumlah nilai tersebut kemudian dikategorikan, apakah strategi itu bersifat operasional (1- 13), moderat (14-26) dan strategis (27-39). Hasil evaluasi isu – isu strategis menghasilkan 2 kategori yaitu strategi yang bersifat moderat sebanyak 2 strategi dan strategi yang bersifat strategis sebanyak 7 strategi. Berikut hasil uji litmus tentang strategi penanganan permukiman kumuh di Kota Semarang:

a. Strategi bersifat moderat:

- Peningkatan revitalisasi sarana dan prasarana permukiman untuk memenuhi akses masyarakat terhadap pelayanan sarana dan prasarana permukiman yang memadai (26)
- Peningkatan sarana prasarana dinas sebagai pendukung upaya penanganan kawasan permukiman kumuh (26)

b. Strategi bersifat strategis:

- Pengoptimaan SDM dalam penanganan permukiman kumuh (38)
- Peningkatan dalam pembangunan permukiman sesuai situasi lokal/ daerah untuk mendukung pelaksanaan Undang – Undang tentang perumahan dan kawasan permukiman (38)
- Pengoptimalan kerjasama dan peran swasta dalam penyelenggaraan pembangunan dan pengelolaan infrastruktur permukiman secara terpadu, sinergi dan berkelanjutan (36)

- Pengoptimalan pengawasan dan evaluasi hasil program kegiatan penanganan permukiman kumuh dengan melibatkan masyarakat (35)
- Penguatan kelembagaan pembiayaan perumahan dan permukiman (32)
- Pengoptimalan dalam penyusunan database sasaran program penanganan permukiman kumuh secara integratif (30)
- Peningkatan sosialisasi mengenai program penanganan kawasan permukiman kumuh, pentingnya partisipasi dan usaha mandiri/swadaya masyarakat (28)

E. SARAN

- Minimnya anggaran dinas menjadi kendala yang dihadapi pemerintah daerah, mau tidak mau dinas harus berupaya meningkatkan kemitraan dengan swasta. Peran swasta ini juga mencakup kontribusi dana melalui investasi swasta yang bermanfaat untuk mendukung proses penanganan permukiman kumuh. Monitoring dan evaluasi pihak swasta juga memberi andil dalam pemeliharaan hasil-hasil yang diperoleh melalui proyek-proyek pemberdayaan masyarakat dari sebagian keuntungan investasi swasta yang telah beroperasi.
- Mengoptimalkan sarana dan prasarana yang kurang memadai. Perbaiki sarana dan prasarana atau infrastruktur dinas yang telah diagendakan sebisa mungkin segera direalisasikan supaya pemenuhan pelayanan kepada masyarakat tidak terhambat dengan kurangnya sarana dan prasarana.
- Dinas seharusnya melakukan penyuluhan dan pendekatan pada masyarakat lebih intensif. Hal ini dilakukan melalui pengokohan kelembagaan masyarakat. Keberdayaan kelembagaan masyarakat ini dibutuhkan dalam

rangka membangun organisasi masyarakat warga yang benar-benar mampu menjadi wadah perjuangan kaum miskin, yang mandiri dan berkelanjutan.

- Peningkatan pengawasan Dinas Tata Kota dan Permukiman terhadap kegiatan penanganan permukiman kumuh. Seharusnya pihak dinas melakukan pendampingan selama kegiatan bedah kampung berlangsung sampai selesai. Setelah kegiatan selesai, hendaknya dinas melakukan evaluasi dengan melibatkan warga setempat agar membangun kepercayaan publik terhadap bantuan yang diberikan, sehingga masyarakat merasa dihargai karena ikut dilibatkan dalam kegiatan tersebut.
- Melakukan revitalisasi sarana dan prasarana lingkungan permukiman. Hal ini dilakukan mengingat banyaknya sarana yang kurang memadai seperti: air bersih, air limbah, sampah, drainase dan penanggulangan banjir, jaringan jalan, dan lain-lain.
- Mengatasi krisis kepercayaan terhadap bantuan stimulan yang diberikan pemerintah. Hal ini diperlukan adanya sosialisasi kepada masyarakat setempat melalui perantara aparat desa maupun tokoh masyarakat di kawasan tersebut. Aspirasi masyarakat setempat tetap harus diperhatikan, namun tetap dalam koridor teknis bagi suatu permukiman di daerah perkotaan.
- Menggerakkan swadaya bagi masyarakat yang benar-benar tidak mampu. Kegiatan menabung untuk masyarakat ini dirasa merupakan salah satu usulan yang efektif jika benar-benar diterapkan, terlebih untuk menjaga keberlanjutan program penanganan permukiman kumuh yang saat ini menjadi suatu masalah. Usulan kegiatan ini agar memenuhi syarat aplikatif dalam kehidupan masyarakat, sehingga prosedurnya pun harus dirancang sesederhana mungkin untuk memudahkan masyarakat agar tergerak untuk menabung.

- Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam revitalisasi kawasan permukiman kumuh. Hendaknya partisipasi masyarakat tidak hanya sebatas pada pelaksanaan program saja. Namun dilibatkan pada setiap tahapan dimulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pemanfaatan dan pemeliharaan akan sangat membantu dalam mewujudkan tujuan dari pada pembangunan itu sendiri.
- Mengatasi adanya data yang dinamis untuk penetapan sasaran program. Hal ini menuntut stakeholder harus senantiasa melakukan pendataan secara kontinyu terhadap masyarakat miskin. Hal tersebut akan mudah jika melibatkan perangkat desa/kelurahan setempat untuk melakukan pendataan secara langsung terhadap rumah yang tak layak huni pada tiap-tiap KK. Adapun seharusnya memanfaatkan Telecenter di setiap kecamatan/kelurahan untuk memudahkan akses database kepada stakeholder sehingga program dapat berjalan lebih efektif dan efisien.
- Mengubah pola pikir masyarakat yang cenderung lebih memilih bantuan berupa uang daripada material. Hal ini dilakukan dengan upaya untuk mengurangi bahkan menghapuskan mental dan budaya miskin dengan jalan mengingatkan, meyakinkan dan memberikan semangat kepada masyarakat agar berusaha untuk bangkit dari kemiskinan dengan melakukan kerja keras dan membiasakan diri untuk malu menerima bantuan sebagai orang miskin.