

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan (*development*) didefinisikan sebagai salah satu kegiatan untuk merubah suatu kondisi lebih baik yang menyangkut sikap, pola dan kehidupan sosial ekonomi suatu masyarakat.

Dalam hal ini berarti pula bahwa pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan batiniah dan lahiriah saja akan tetapi keselarasan dan keserasian serta keseimbangan diantara keduanya. Pembangunan itu dilaksanakan di seluruh tanah air dan bukan untuk satu golongan saja ataupun sebagian masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat Indonesia. Sejalan dengan tujuan pembangunan nasional yaitu untuk mensejahterakan dan memakmurkan rakyat maka dalam rangka pelaksanaan pembangunan baik yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun daerah diharapkan dapat memberikan nilai tambahan dan kemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Kota yang merupakan tempat konsentrasi penduduk dengan segala kegiatan dan usahanya, dari tahun ke tahun yang tinggal di wilayah perkotaan semakin meningkat menurut Sudarnoto pada tahun 1971 penduduk yang tinggal di kota mencapai 17%, tahun 1980 berkembang menjadi 22,3%, tahun 1989 sekitar 28%, pada tahun 2000 mencapai 40%.¹ Dengan laju

¹ Sudarnoto, *Konseledasi Lahan dan Perakitan Lahan dalam Upaya Penataan Ruang Kota*, Science, Jakarta, 1989, hal 70.

pertumbuhan kota yang semakin cepat yang disebabkan karena penambahan alamiah akibat lebih tingginya tingkat kelahiran di atas tingkat kematian, juga disebabkan besarnya arus penduduk pendatang dari pedesaan sekitarnya ataupun pertumbuhan penduduk urbanisasi ke kota yang bersangkutan. Konsekuensi dari pertumbuhan penduduk ini dengan sendirinya akan menuntut peningkatan pelayanan, kebutuhan-kebutuhannya. Seperti yang dinyatakan oleh Rustian Kamaludin, usaha-usaha pembangunan untuk memenuhi kebutuhan penduduk kota yang meningkat pesat itu menuntut pula peningkatan pelayanan dan fasilitas yang membutuhkan ruang.² Tidak diragukan lagi bagi kecepatan perkembangan penduduk pada umumnya selalu mendahulukan kecepatan daya pembangunan sarana dan prasarana atau alat-alat kebutuhan tersebut. Beberapa usaha pemecahan masalah perkotaan tersebut telah diusahakan melalui pembangunan seperti program perbaikan kampung, pembangunan perumahan, peningkatan kualitas air bersih, sistem sanitasi kota, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, peribadatan dan fasilitas perdagangan serta fasilitas lainnya, termasuk juga kebijaksanaan pembangunan kawasan baru atau pemekaran kota.

Era globalisasi dan otonomi daerah menjadi peluang sekaligus tantangan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta, khususnya dalam rangka mengembangkan potensi daerah, penataan kota sebagai tempat hunian yang layak dan peningkatan pelayanan prima pada masyarakat. Hal itulah yang

mendorong Kota Yogyakarta dijadikan sebagai obyek dari pelaksanaan implementasi kebijakan pembangunan rumah susun. Yaitu terutama karena pada akhir-akhir ini muncul sorotan yang sangat tajam dari masyarakat di kota Yogyakarta mengenai lemahnya perencanaan tata ruang kota sehingga timbul kesan pembangunan ada penataan, yang semrawut dan munculnya kekumuhan baru serta penataan pembangunan yang dirasakan kurang adil, serta lemahnya koordinasi pemerintah kota Yogyakarta, khususnya instansi yang memberikan pengarahan dan petunjuk dalam rangka kegiatan pembangunan penataan kota guna tercapainya pembangunan kota yang tertib, teratur dan indah.

Dengan adanya permasalahan yang sangat kongkret yang tidak hanya terjadi di kota Yogyakarta, tetapi di seluruh wilayah kota-kota besar di Indonesia. Seperti yang tercantum dalam surat kabar Neraca, terbit tanggal 11 Agustus 2003, "bahwa Direktur Jenderal Perumahan dan Pemukiman Depkimpraswil, mengakui bahwa luas pemukiman kumuh di Indonesia yang bisa ditangani pemerintah dalam tiga tahun terakhir sangat minim. Karena masih minimnya luas lingkungan yang bisa ditangani itu maka masih terdapat 44.250 ha lingkungan pemukiman kumuh atau ekuivalen dengan sejumlah 17,7 juta jiwa yang belum ditangani". Pemerintah Pusat mengatakan bahwa meningkatnya pertumbuhan penduduk secara cepat di kota-kota besar, menuntut pemerintah harus membangun banyak rumah susun. Lebih lanjutnya bahwa kebutuhan rumah tinggal di kota-kota besar pada masa mendatang harus bisa diimbangi dengan pembangunan rumah susun

Tabel I. 1
Klasifikasi Intensitas Pemanfaatan Ruang
Kota Yogyakarta

No	Kelas	Parameter			
		Komposisi Kegiatan	Skala Layanan	Jumlah (ha) Luas Lantai	Keterangan
01	Tinggi	a. Industri dan pergudangan	Regional	> 10	Zone dan kawasan, industri dan terminal
		b. Perdagangan jasa dan pariwisata	Regional dan Lokal	> 5	Kawasan pusat perdagangan
02	Agak Tinggi	a. Perdagangan dan pariwisata	Regional dan Lokal	2 – 5	Kawasan sub pusat perdagangan
		b. Pendidikan jasa	Regional dan Lokal	> 5	Kampus PT, kelompok sekolah
		c. Perkantoran dan Jasa	Regional dan Lokal	> 5	Komplek perkantoran
03	Sedang	a. Perkantoran jasa dan pariwisata	Regional dan Lokal	2 – 5	Kelompok perdagangan sekolah, pasar lokal
		b. Perkantoran, pendidikan dan jasa	Regional dan Lokal	2 – 5	
04	Rendah	PERUMAHAN	Lokal	-	-

Sumber: Peraturan Daerah, Dinas Tata Ruang Kota, Kota Yogyakarta.

Yang dimaksud dengan intensitas pemanfaatan tata ruang adalah derajat frekuensi kegiatan pada suatu kawasan yang diperkirakan akan mengakibatkan pergerakan orang dan atau barang, yang diukur dari dominasi (jumlah) dan komposisi jenis kegiatan, skala layanan kegiatan serta jumlah

Dengan melihat data di atas, tampak bahwa komposisi kegiatan pembangunan perumahan berada di kelas paling bawah yaitu kelas rendah, hal ini berarti bahwa selama ini pemerintah belum sepenuhnya memperhatikan keadaan pemukiman masyarakat, terutama tentang keadaan pemukiman kumuh yang tidak memenuhi standar kesehatan, dan penyebaran pemukiman kumuh tersebut.

Pemerintah dalam usahanya menangani terjadinya perluasan pemukiman kumuh yang memiliki dampak juga pada sistem tata ruang kota, mengeluarkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Pembangunan Rumah Susun, dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.

Program pembangunan rumah susun ini, sebenarnya merupakan program proyek dari pemerintah pusat, sebagai tindak lanjut dari program nasional yakni pembangunan "sejuta rumah" dalam upaya mengoptimalkan lahan yang ada di pusat kota Yogyakarta. Program ini tertuang dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988.

Dalam pelaksanaannya sendiri, pemerintah pusat melakukan pelimpahan wewenang pada tiap-tiap Pemerintah Daerah dan kebijakan ini tidak tertuang dalam peraturan daerah masing-masing daerah. Kebijakan ini dilaksanakan oleh Kepala Daerah, melalui unit kerja yang berwenang, dalam

perundang-undangan yang berlaku. Adapun dinas-dinas yang ikut terlibat dalam pelaksanaan program kebijakan ini yaitu Dinas Sosial yang bekerjasama dengan Dinas Pemukiman, Dinas Pembangunan dan Prasarana Kota, juga Dinas Tata Kota Yogyakarta. Pembangunan rumah susun dilaksanakan di kota-kota besar, seperti halnya di kota Yogyakarta. Di kota Yogyakarta sendiri pembangunan rumah susun atau lebih dikenal dengan rumah susun sederhana sewa (Rusunawa), merupakan Rusunawa pertama yang di bangun di bantaran sungai Code, dan Rusunawa ini menempati bekas bangunan SD Cokrodirjan di Kelurahan Suryatmajan yang merupakan lahan / tanah hibah.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis bermaksud mengadakan penelitian lebih lanjut tentang implementasi kebijakan Undang-undang No. 16 Tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Pembangunan rumah susun terutama adanya Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun dalam Kaitannya dengan Tata Ruang Kota.

B. Perumusan Masalah

Bagaimanakah implementasi Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Milik pemerintah

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui pelaksanaan Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Milik Pemerintah Kota Yogyakarta.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Dalam penelitian ini teori merupakan suatu hal yang akan digunakan untuk mendukung dan memecahkan masalah yang muncul. Sebelum peneliti mengemukakan teori-teori apa saja yang akan digunakan dalam penelitian ini, ada baiknya bila penyusun mendefinisikan "teori" terlebih dahulu.

Masri Singarimbun dan Sofian Effendi menyatakan: "Teori adalah sarana pokok untuk mengungkapkan hubungan sistematis antar fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti".³

Menurut Koentjaraningrat "teori sebagai serangkaian asumsi konsep, konstruk definisi proporsi dengan cara merumuskan hubungan antar konsep".⁴

³ Sofian Effendi, *Unsur-unsur Penelitian Ilmiah*, LP3ES, Jakarta, 1985, hal 18.

Dari beberapa pendapat di atas dapat diketahui bahwa teori-teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan sistematis antara fenomena sebagai pola pikir yang sistematis yang dapat menjelaskan fenomena atau gejala.

Jika suatu fenomena merupakan suatu masalah maka teori dapat digunakan sebagai pemecah masalah, teori dapat dikatakan sebagai informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatnya suatu masalah.

1. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999,

Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1B adalah:

“Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif”⁵.

Pemerintah Daerah menurut Maschuri Maschab adalah:

“Satuan aparat negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara, jadi yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah organ yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintah di daerahnya”⁶.

Pemerintah Daerah menurut Bailey:

“Pemerintah Daerah adalah sebuah institusi yang dipilih secara demokratis dan mempunyai yurisdiksi di tingkat lokal disertai dengan kekuasaan”⁷.

⁵ UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

⁶ Maschuri Maschab, *Catatan Mata Kuliah Sistem Pemerintahan Desa*.

Ciri-ciri pemerintahan daerah menurut Raul P. Dr. Guzman adalah⁸:

- a. Pemerintah daerah merupakan sub bagian dari suatu negara.
- b. Di bentuk berdasarkan hukum.
- c. Mempunyai aparat atau badan pemerintah yang dipilih.
- d. Mempunyai kewenangan membuat peraturan.
- e. Melaksanakan pelayanan di wilayahnya.

Fungsi Pemerintah Daerah⁹:

- a. Fungsi pengaturan meliputi pembuatan kebijakan, peraturan.
- b. Fungsi pemberdayaan, meliputi pemberdayaan politik, sosial, ekonomi, budaya, pertahanan, kemanana.
- c. Fungsi Pelayanan, meliputi:
 - 1) Menjamin keamanan negara
 - 2) Memelihara ketertiban
 - 3) Pekerjaan umum
 - 4) Meningkatkan kesejahteraan sosial
 - 5) Menjamin penerapan keadilan
 - 6) Menerapkan kebijakan ekonomi
 - 8) Memelihara sumber daya alam.

- 1) Wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang bersifat otonom.
- 2) Daerah propinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi.

Prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dalam penjelasan Pemerintah Daerah adalah:

- 1) Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
- 2) Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota.
- 3) Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota.

Bentuk dan susunan pemerintah daerah menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah:

- 1) Di daerah di bentuk DPRD sebagai Badan *Legislative* Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.
- 2) Pemerintah Daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya.

Menurut Titin Purwaningsih, terdapat dua pandangan dalam melihat peran pemerintah, yaitu¹⁰:

- 1) *Affirmative Government*, bahwa tuntutan-tuntutan dalam masyarakat modern semakin kompleks sehingga pemerintah melaksanakan
-

tanggung jawab besar dan luas dalam kehidupan masyarakat, yang dilakukan secara adil dan demokratis.

- 2) *Minimalist Government*, memandang bahwa pemerintah mempunyai kedudukan yang utama dalam mekanisme pasar untuk menentukan tingkat produksi, konsumsi, dan distribusi kebutuhan masyarakat.

Sedangkan menurut Nicholas Recher dalam Buku *Welfare: The Social Issue in Philosophical Perspective* adalah¹¹:

“Peranan pemerintah modern adalah menyediakan kebutuhan hidup minimum, mulai dari perannya dalam memberikan perlindungan dan keamanan dari berbagai kejahatan sampai dengan peran yang positif meningkatkan taraf hidup masyarakat”.

2. Pembangunan

a. Pengertian Pembangunan

Menurut Sondang P. Siagian yang dimaksud dengan pembangunan adalah sebagai berikut:

“Pembangunan didefinisikan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa”.¹²

Sedangkan Drs. I Nyoman Baratha mengatakan bahwa:

“Pembangunan itu tiada lain adalah suatu perubahan untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan pada norma-norma tertentu”.

¹¹ *Ibid*, hal. 8

¹²

Dari kedua pendapat di atas dapatlah disimpulkan bahwa pembangunan merupakan usaha perubahan yang dilakukan secara sadar dan berencana untuk modernisasi. Pembangunan merupakan perubahan sosial yang bertujuan untuk menaikkan taraf hidup ke arah yang lebih baik dari pada keadaan sebelumnya.

Peningkatan taraf hidup masyarakat secara fisik dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi yang merupakan cermin keberhasilan pembangunan di bidang ekonomi, sesuai dengan ketetapan MPR No. II/MPR/1983, disebutkan bahwa:

“Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur baik materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila di dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia, yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan berbangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai”.¹³

Dalam rangka pemerataan hasil-hasil pembangunan secara tegas, dalam konteks pembangunan, perhatian khusus dari pemerintah Yogyakarta yaitu tercurah pada pembangunan Rasunawa (Rumah Susun Sederhana Sewa), sebagai tindak lanjut dari program nasional yaitu pembangunan ‘Sejuta Rumah’ dalam upaya mengoptimalkan lahan yang ada di kota Yogyakarta dan upaya utama dalam pencegahan meluasnya pemukiman kumuh. Pemerintah Kota Yogyakarta juga berharap dengan dibangunnya rumah susun

ini bisa membantu perencanaan penataan pemukiman dan Tata Ruang Kota Yogyakarta.

b. Pengertian Pembangunan Perkotaan

Kota merupakan istilah yang lahir sejak aman pra sejarah yang terbentuk dengan timbulnya suatu pemukiman dan tempat berlindung dengan tatanan masyarakat dari nomadis ke arah masyarakat sedenter atau dapat pula karena penemuan daerah baru dengan sumber penghidupan yang baru. Kota tidak tumbuh dengan sendirinya melainkan manusialah yang mengembangkan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik kebutuhan sehari-hari, kebutuhan sosial, kebutuhan ekonomi, politik dan kebutuhan cultural ternyata pula bahwa pola tersebut.¹⁴ Pemukiman dalam hal ini kota mengalami perubahan kemajuan dari zaman ke aman sesuai dengan kemampuan manusia setempat dan tata geografi daerah.

Ahli perkotaan Lewis Mumford memberikan gambaran tahapan perkembangan kota seperti proses biologis, antara lain kita mengenal perkembangan mulai dari proses Eopolis (eo = baru, polis = kota) menjadi Polis Metropolis (metro = induk), Megapolis (Megalo = besar) menjadi Tiranopolis (Tiran = kejam) kemudian pada akhirnya menjadi Mekropolis (Mekro = sakit). Teori Lewis Mumford meskipun tidak seluruhnya benar tetapi mempunyai pengaruh besar

dalam perkembangan analisa tentang perkembangan perkotaan. Dengan demikian dapat diperkirakan bahwa kota dalam proses perkembangannya bisa bersifat positif maupun negatif, dapat berjalan cepat perkembangannya dapat mengalami kemunduran bahkan dapat menjadi mati.¹⁵

1) Fisik

Di lihat dari aspek fisik maka wilayah kota mempunyai ciri-ciri:

- a) Tempat pemukiman penduduk yang merupakan satu kesatuan dengan jumlah bangunan yang relatif lebih tinggi dari pada wilayah sekitarnya.
- b) Proporsi bangunan permanen lebih besar di tempat itu dari wilayah sekitarnya.
- c) Mempunyai lebih banyak bangunan fasilitas sosial ekonomi (sekolah, poliklinik, pasar, toko, kantor pemerintahan, dan sebagainya) dari pada wilayah sekitarnya.

2) Sosial ekonomi

Dilihat dari aspek sosial ekonomi maka wilayah kota mempunyai ciri-ciri:

- a) Mempunyai penduduk yang relatif lebih besar dari pada wilayah sekitarnya, yang dalam satu kesatuan areal terbangun berjumlah sekurang-kurangnya 20.000 orang di

pulau Jawa, Madura, dan Bali atau 10.000 orang di luar pulau tersebut.

- b) Mempunyai proporsi jumlah penduduk yang bekerja di sektor-sektor non pertanian seperti pemerintahan, perdagangan, industri, jasa dan lain-lain yang lebih tinggi dari daerah sekitarnya.
- c) Mempunyai jumlah penduduk yang relatif lebih tinggi dari wilayah sekitarnya.
- d) Merupakan pusat kegiatan ekonomi yang menghubungkan kegiatan pertanian wilayah sekitarnya dan tempat pemasaran atau prosesing bahan baku untuk kegiatan industri.

Karena perpindahan penduduk yang besar dari desa ke kota (urbanisasi) kemudian timbul anggapan bahwa di kota terbuka kesempatan untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik. Perpindahan penduduk dari desa ke kota ada yang bersifat tetap / permanen dan ada yang bersifat sementara / non permanen / perpindahan musiman. Menurut penelitian Drs. I.H. Goede, tentang urbanisasi dan urbanisme, arus perpindahan penduduk dari desa ke kota disebabkan oleh tiga hal:

- Arus perpindahan dari desa ke kota
- Bertambahnya penduduk secara alami

Sebab-sebab pendorong atau penarik (*push en full factorn*) antara lain :

- Kemiskinan di desa
- Daya tarik ekonomi kota
- Daya tarik pekerjaan yang sesuai dengan pendidikan
- Fasilitas pendidikan, fasilitas sosial
- Menghindarkan diri dari kontrol sosial yang ketat, menyangkut segi posisi sosial yang rendah
- Kota sebagai pusat kesenangan.

Masalah-masalah yang timbul dari pembangunan perkotaan adalah masalah perumahan masalah sampah, masalah di bidang lalu lintas, masalah kekurangan gedung sekolah, masalah terdesaknya daerah persawahan di perbatasan luar kota, masalah kaum urban baik itu urban tetap maupun sementara dan masalah administrasi pemerintahan. Salah satunya yang menjadi prioritas pemecahan yang mendesak yaitu masalah pemekaran kota. Pemekaran kota adalah sebuah alternatif untuk mengatasi masalah besar perkotaan mengingat ambang batas kota yang menampung segala-galanya. Melalui pemekaran kota diharapkan kota-kota kecil ataupun daerah di luar kota juga bisa berkembang dengan baik tanpa harus terpusat di kota besar yang menjadi tumpuan dari daerah. Begitu pula dalam hal ini pemekaran kota Yogyakarta di mana kodya Yogyakarta atau sekarang identik dengan kota Yogyakarta sebagai daerah pusat yang

3. Implementasi Kebijakan

Implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program (Gordon, 1986). Dalam hal ini, administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijaksanaan yang telah diseleksi.

- Mengorganisir berarti mengatur sumber daya, unit-unit, dan metode-metode untuk melaksanakan program.
- Menginterpretasikan berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program ke dalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat di terima dan *feasible*.
- Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen, melakukan pelayanan rutin, pembayaran-pembayaran, atau merealisasi tujuan-tujuan program.

Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program.

Dalam pelaksanaan ini terdapat berbagai hambatan antara lain: (1) bagaimana memupuk kerjasama dengan bawahan; (2) bagaimana mengembangkan hubungan kerja yang baik antara bawahan, maupun antara atasan dan bawahan; dan (3) bagaimana mengatasi masalah

Menurut Abdul Wahab, kesadaran akan arti penting telaah yang sistematis mengenai implementasi kebijakan negara, baru muncul pada akhir tahun 1960-an atau lebih tepatnya pada awal tahun 1970-an di Amerika Serikat¹⁶.

Studi mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, Santoso mengemukakan beberapa pendapatnya sebagai berikut:

Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (policy implementation) mencoba mempelajari sebab-sebab kegagalan keberhasilan dan kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, seperti antara pelaksanaan kebijakan, sedangkan di dalam pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya melibatkan juga masalah-masalah politik, dengan demikian studi implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan tidak berhenti hanya pada pertanyaan apa yang terjadi¹⁷.

Jelas sekali banyak pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan, semua kebijakan negara apapun bentuknya dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan masyarakat sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Suatu kebijakan pemerintah / negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat.

¹⁶ Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal 122.

Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak sesuai dengan keinginan pemerintah, maka kebijakan tersebut menjadi tidak efektif.

Tugas dan kewajiban badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan saja, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan dan disahkan. Tanpa pelaksanaan maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Oleh karena itulah pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan, tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf:

Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih¹⁸.

Sedangkan, agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipenuhi. Dalam hal ini Hoogerwerf mengutip pendapat Maarse, yang mengatakan:

Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan, ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaannya, banyaknya dukungan bagi pelaksanaan kebijakan yang harus dilaksanakan, dan pembagian potensi-potensi yang ada¹⁹.

Selain daripada itu, kebijakan yang hendak dijalankan adakalanya bertentangan dengan kebijakan lain, juga salah satu sebab dari suatu pelaksanaan yang tidak berhasil yaitu terletak pada kurangnya sumber-sumber pendukung antara lain waktu, uang dan tenaga ahli.

Indikator-indikator yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan.²⁰

Berdasarkan latar belakang dan pokok-pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian dan dikaitkan dengan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli, maka variabel-variabel yang berpengaruh terhadap kinerja implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Pembangunan Rusunawa (Rumah Susun Sederhana Sewa), juga kebijakan Rencana Umum Tata Ruang Kota adalah: 1) Sumber Daya, meliputi: sumber dana, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, 2) Struktur Birokrasi, meliputi: koordinasi, tingkat kewenangan, 3) Kondisi Lingkungan, meliputi: jumlah penduduk, PDRB per kapita, harga tanah dan 4) Sikap Pelaksana, meliputi: persepsi pelaksana, kebutuhan dan sosialisasi pelaksana program. Berdasarkan asumsi

¹⁹ *Ibid* hal 168

tersebut akan mempengaruhi implementasi Kebijakan Pembangunan Rusunawa (Rumah Susun Sederhana Sewa) dan Kebijakan Tata Ruang Kota Yogyakarta.

a. Sumber Daya

Sudah kita ketahui bahwa dana, daya dan tenaga manusia yang tersedia bagi suatu organisasi terbatas adanya dan berbagai komponen organisasi berusaha untuk memperoleh porsi yang lebih besar dari komponen lain. Hal tersebut juga terjadi di dalam organisasi pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Setiap departemen atau lembaga selalu berusaha untuk mendapatkan dana, daya dan tenaga untuk mengimplementasikan kebijaksanaan yang telah dibuat.

Setiap organisasi dalam melaksanakan tugasnya akan menghendaki sumber daya yang meliputi uang, manusia dan barang-barang fisik. Dengan ini kami setiap organisasi dituntut untuk bisa merencanakan kebijaksanaan yang strategis dengan memanfaatkan sumber daya secara efisien. Harus bisa dilihat satuan kerja strategik mana yang memainkan peranan yang penting dalam usaha pencapaian tujuan organisasi dan sumber daya strategik mana yang harus digunakan atau dialokasikan dalam menyelesaikan tugas. Usaha pemanfaatan sumber daya untuk melaksanakan kebijaksanaan berkaitan dengan bagaimana memobilisasi sumber daya. Memobilisasi sumber daya adalah usaha untuk memperoleh sumber

b. Struktur Birokrasi

Standar prosedur pelayanan yang bersifat rutin dan memberikan kemungkinan pegawai publik untuk banyak membuat keputusan setiap harinya. Tetapi hal ini sangat diperlukan untuk meningkatkan waktu dan juga mampu membawa prosedur yang diterapkan secara fleksibel pada organisasi yang kompleks dan berfungsi sebagai pengawas. Untuk melaksanakan suatu kebijakan diperlukan pembagian fungsi dan tanggung jawab dari *policy maker* kepada unit-unit organisasi di dalam lingkungan intern.

Struktur birokrasi pada dasarnya suatu kebijakan melibatkan banyak pihak / instansi terkait dalam melaksanakan suatu kebijakan. Oleh karena itu kondisi struktur birokrasi yang terlibat di dalam implementasi suatu kebijakan turut berpengaruh akan kelancaran implementasi, di dalam struktur birokrasi yang baik adalah melibatkan pihak-pihak terkait dan mengkoordinasikan sebaik-baiknya pihak-pihak tersebut. Struktur yang demikian diharapkan implementasi kebijaksanaan akan dapat berhasil. Kemudian muncul juga kesadaran bahwa pelaksanaan dan koordinasi program atau proyek adalah proses yang sangat politis. Perlu diperhatikan kebutuhan-kebutuhan karir para birokrat lain dan penting bila diindahkan bahwa organisasi akan mau mengontrol proyek jika itu

Setiap organisasi mempunyai fungsi-fungsi dan tugas serta tujuan yang berbeda-beda. Apabila suatu program kebijaksanaan pemerintah melibatkan orientasi dari masing-masing organisasi tersebut. Besarnya manfaat yang diperoleh suatu organisasi menentukan seberapa jauh organisasi akan berperan dan memberikan dukungan terhadap program. Karena melibatkan lebih dari satu organisasi, sehingga diperlukan adanya koordinasi.

Koordinasi diperlukan untuk mengatur berbagai kepentingan dan dimaksudkan untuk menciptakan kerja sama yang baik serta meminimalkan konflik yang bisa menghambat proses implementasi kebijaksanaan pemerintah.

c. Kondisi Lingkungan

Kondisi lingkungan menjadi sangat penting karena keadaan masyarakat yang plural, hal ini mengakibatkan suatu kebijaksanaan akan dilaksanakan dalam kondisi sosial, ekonomi, politik dan budaya yang kompleks. Kondisi di negara berkembang memiliki ciri utama yaitu lingkungan yang tidak pasti, eksterm dan mencekam. Ketidakpastian ini dapat menjadi masalah untuk organisasi karena beberapa alasan, namun kesulitan utama adalah bahwa ketidakpastian dapat menyebabkan kekeliruan, sehingga diperlukan pemahaman yang mendalam terhadap kondisi lingkungan sekitar

melaksanakan program atau proyek yang pada akhirnya tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

Bagi perencanaan atau pembuat kebijakan, pemahaman mengenai kondisi lingkungan dimaksudkan agar kebijakan yang dibuat menjamin ketepatan dan kelangsungan bagi implementasinya. Dengan kata lain pemahaman mengenai kondisi lingkungan merupakan dasar dalam membuat pedoman dan strategi pelaksanaannya.

Dalam teori organisasi dikemukakan bahwa sebuah sistem melakukan interaksi dengan lingkungan. Lingkungan akan memberikan masukan kepada organisasi tersebut. Masukan tersebut diolah melalui suatu transformasi dan untuk selanjutnya diteruskan sebagai suatu keluaran. Dengan demikian lingkungan merupakan suatu dimensi yang dominan dalam mempengaruhi kehidupan organisasi

d. Sikap Pelaksana

Para pelaksana turut menentukan suatu implementasi Kebijakan Pembangunan Rusunawa (Rumah Susun Sederhana Sewa) dan Kebijakan Tata Ruang Kota Yogyakarta. Sikap pelaksana yang dimaksud meliputi persepsi, sosialisasi pelaksanaan kebijakan, penerimaan pelaksanaan yaitu semangat, kemauan dan keinginan yang kuat dari implementor untuk mensukseskan program

Faktor sumber daya, faktor struktural birokrasi dan faktor kondisi lingkungan sangat mempengaruhi terhadap pembentukan persepsi dan pelaksanaan kebijakan, di mana faktor-faktor tersebut baik yang bersifat mendukung maupun tidak mendukung akan membentuk suatu persepsi sehingga pada gilirannya akan tercermin dari tindakan para pelaksana kebijakan terutama yang berkaitan dengan tindakan para pelaksana kebijakan terutama yang berkaitan dengan kegiatan untuk menyebarkan pembangunan sarana fisik pada keseluruhan kawasan Kelurahan Suryatmajan, Yogyakarta.

4. Rencana Umum Tata Ruang Kota

a. Pengertian RUTRK

Pengembangan kota sebagai unsur pembangunan nasional, harus dilakukan secara optimal. Berkaitan dengan hal itu dikeluarkan keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 640/KPTS/ tentang Perencanaan Tata Ruang Kota.

Dalam keputusan Menteri Pekerjaan Umum tersebut, dijelaskan mengenai pengertian Rencana Umum Tata Ruang Kota sebagai berikut:

“Rencana Umum Tata Ruang Kota, selanjutnya disebut RUTRK, adalah rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sektor dalam rangka penyusunan dan pengendalian program-program pembangunan kota dalam jangka panjang”²¹.

21. R. S. M. A. ... *Kota Indonesia Masa Depan Masalah dan Proyek Erlangga* Jakarta

- 3) Rencana struktur pelayanan kegiatan kota berisikan arahan tata jenzang fungsi-fungsi pelayanan di dalam kota, yang merupakan rumusan kebijakan tentang pusat-pusat pelayanan kegiatan kota berdasarkan jenis pelayanan, intensitas pelayanan, kapasitas dan lokasi pelayanan.
- 4) Rencana sistem transportasi berisikan arahan pola jaringan pergerakan sistem primer, serta arteri dan kolektor sekunder termasuk jaringan jalan kereta api, alur pelayanan dan lapangan terbang yang ada dalam kota tersebut.
- 5) Rencana sistem jaringan utilitas berisikan identifikasi sumber-sumber daya air dan energi serta arahan pola jaringan primer dan sekunder untuk sistem jaringan air bersih, telepon, air hujan, air limbah, tempat pembangunan sampah dan gas dalam kota.
- 6) Rencana kepadatan bangunan lingkungan yang mencakup arahan perbandingan keseluruhan luas lahan yang tertutup atau bangunan pada setiap unit lingkungan terhadap luas unit lingkungan.
- 7) Rencana ketinggian bangunan yang mencakup arahan ketinggian maksimum dan minimum bangunan untuk setiap unit lingkungan.
- 8) Rencana pengembangan pemanfaatan air baku berisikan arahan-arahan pengolahan pemanfaatan air permukaan, air tanah dalam

- 9) Rencana penanganan lingkungan kota berisikan arahan jenis-jenis penanganan lingkungan, jaringan pergerakan dan utilitas dalam kota yang terdiri dari: pembangunan baru, peningkatan, perbaikan, pembaharuan, pemugaran, dan perlindungan.
- 10) Rencana tahapan pelaksanaan pembangunan di wilayah kota yang mencakup arahan tahapan pelaksanaan pembangunan kota selama 20 (dua puluh) tahun yang dibagi dalam tahapan 5 (lima) tahunan, yang disesuaikan dengan awal tahun dan atau akhir tahun Pelita Nasional atau Daerah.
- 11) Indikasi Unit Pelayanan kota berisikan arahan mengenai pembagian unit-unit pelayanan pemerintah kota dalam rangka penyelenggaraan pelayanan umum penduduk kota.²³

Dari pengertian di atas dirumuskan oleh Menteri Pekerjaan umum beranggapan bahwa pada dasarnya keduanya mempunyai pengertian yang sama tentang tata ruang kota, yaitu bagaimana wilayah kota diperuntukkan bagi pembangunan fisik kota sesuai dengan struktur dan fungsi wilayah kota. Hal ini ditindaklanjuti dengan penyusunan RUTRK kota Yogyakarta yang berisikan berbagai rencana pembangunan sektoral dan pembangunan tata

E. Definisi Konseptual

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan atau tindakan yang dilakukan berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan.

2. Pemerintah Daerah

Satuan aparat negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.²⁴

3. Rencana Umum Tata Ruang Kota

Adalah rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk dapat menciptakan pola tata ruang yang serasi dan optimal serta penyebaran fasilitas dan utilitas secara tepat dan merata sesuai dengan kebutuhan masyarakat tanpa mengabaikan kualitas lingkungan kehidupan sesuai dengan norma-norma yang berlaku.

4. Rumah Susun

Adalah bangunan bertingkat sebagai rumah tempat tinggal yang di bangun berpetak-petak dan bertingkat yang di huni oleh banyak keluarga yang berpenghasilan rendah.²⁵

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah mengoperasikan definisi konsep guna mempermudah dalam melakukan kegiatan penelitian. Menurut Masri Singarimbun definisi operasional merupakan petunjuk tentang bagaimana variabel itu di ukur. Maka perlu ada bahasan-bahasan penelitian dengan menentukan indikasi-indikator-indikatornya. Indikator-indikator dari implementasi kebijakan pembangunan perkotaan, khususnya rumah susun adalah:

1. Struktur Birokrasi

- a. Komunikasi antara organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dalam hal ini adalah Bappeda Kodya Yogyakarta, Dinas Tata Kota Yogyakarta, Dinas Sosial, Dinas Pemukiman Yogyakarta dan Dinas Pembangunan dan Prasarana Kota.
- b. Kejelasan tugas dan peran masing-masing lembaga / instansi.

2. Sumber Daya

- a. Sumber daya manusia meliputi kemampuan teknik manajerial, dan politik secara personal dan organisasional.
- b. Sumber daya yang berupa dana dan barang yang tersedia untuk pelaksanaan program.

3. Kondisi Lingkungan

- a. Infra-struktur yang bersifat fisik.

2. Lokasi Penelitian

Daerah penelitian yang akan menjadi tempat penelitian skripsi ini adalah di Kota Yogyakarta dan lebih spesifik lagi yaitu di Kelurahan Suryatmajan, sepanjang bantaran sungai Code.

Adapun alasan penulisan untuk memilih Kampung Suryatmajan, Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- a. Melihat fenomena pembangunan perkotaan yang cepat di kota Yogyakarta, khususnya di Kelurahan Suryatmajan, yaitu semakin banyaknya dan berkembangnya pembangunan pemukiman kumuh yang tidak memenuhi standar kesehatan dan kualitas lingkungan kota sesuai dengan norma yang berlaku.
- b. Pembangunan perkotaan yang cepat telah menyebabkan perkembangan ruang fisik kota yang tidak teratur dan lebih mengikuti mekanisme pasar, khususnya yang ada di kawasan daerah aliran sungai yang melintasi kota Yogyakarta
- c. Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa), untuk yang pertama kalinya di Yogyakarta yang letaknya di Kelurahan Suryatmajan, di sepanjang bantaran sungai Code.

3. Unit Analisis

Sesuai dengan pokok permasalahan yang ada dan pokok pembahasan ini maka penyusun akan melakukan kegiatan yaitu

.....

akan mewawancarai beberapa instansi yang menjadi sasaran penelitian ini adalah:

- a. Bappeda Kodya Yogyakarta
- b. Dinas Tata Kota Yogyakarta
- c. Kepala Sub Bidang Tata Ruang (di Bappeda)
- d. Dinas Pemukiman Yogyakarta
- e. Dinas Pembangunan dan Prasarana Kota

4. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan data-data sebagai berikut:

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber data melalui wawancara, penelitian yang dilakukan langsung ke obyek penelitian dengan daftar pertanyaan. Pertanyaan itu diajukan kepada orang / staf Bappeda Kota Yogyakarta dan beberapa instansi yang terkait dengan obyek penelitian.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh melalui studi pustaka, sebagai landasan teori serta literature yang berkaitan dengan tema penelitian ini. Data sekunder diperoleh melalui media massa, internet, Undang-undang, serta dokumen.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang relevan, digunakan tiga cara

pengumpulan data yaitu:

a. Wawancara (Interview)

Wawancara adalah metode pengumpulan data dengan jalan tanya-jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penyelidikan. Wawancara dilakukan terhadap responden yang telah ditentukan menjadi sampel dalam penelitian ini dengan sampel bertujuan (*Purposive Sampling*).²⁸ Metode wawancara dimaksudkan menggali menentukan dan mencari informasi atau pendapat secara langsung dan lebih dari sumber informasi.

b. Pengamatan (Observasi)

Metode ini dimaksud untuk mengumpulkan data tentang gejala-gejala tertentu, dengan jalan mengamatinya secara langsung selama waktu tertentu, dengan jalan mengamatinya secara langsung selama waktu tertentu, sedemikian rupa sehingga dapat diketahui apa yang berada di “belakang” dan apa yang berada di “muka” suatu gejala dengan observasi diharapkan akan diperoleh data dan informasi pendukung yang berupa sikap, pengetahuan yang tidak terkatakan dalam wawancara.

c. Dokumentasi

Menurut Sutrisno Hadi “dokumentasi adalah tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan terhadap peristiwa itu

dan ditulis secara sengaja untuk menyimpulkan atau meneruskan keterangan melalui peristiwa tersebut dalam data penelitian ini juga akan dicari dari sumber data yang berupa dokumentasi dari buku, internet, jurnal, majalah, surat kabar, dan sumber lain²⁹.

Data yang berupa dokumentasi tersebut akan digunakan untuk menganalisis permasalahan sepanjang relevan dan membantu penelitian dalam mendeskripsikan hasil penelitian.

6. Teknik Analisis Data

Teknik menganalisis data yang digunakan adalah analisa kualitatif, mengenai penelitian bersifat kualitatif, Winarto Surahmat menjelaskan sebagai berikut:

“Sifat dan bentuk penelitian ini adalah memutuskan dan menafsirkan data yang ada misalnya, tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang nampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya”³⁰.

Data yang dikumpulkan berupa kata-kata dan buka berupa angka-angka, dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumentasi pribadi, dokumentasi resmi, dan sebagainya. Untuk memperoleh keabsahan dan penelitian ini diujikan dengan memperhatikan validitas, reabilitas dan objektivitas.

²⁹ *Ibid*