

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisikan penjelasan mengenai teori dan kebijakan kebijakan atau peraturan yang berhubungan dengan tema penelitian yang bersumber dari studi literatur (pustaka), dimana di dalamnya terdiri dari penjelasan definisi umum Evaluasi, Pembangunan, Desa Mandiri dan termasuk aspek didalamnya kemudian tinjauan kebijakan terkait pembangunan desa mandiri.

2.1 Tinjauan Evaluasi

Secara umum, evaluasi dapat disinonimkan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan lainnya (Dunn, 1999). Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Donna Duerk (1993) menyatakan sedikitnya ada empat tujuan dalam evaluasi:

1. Untuk menguji bagaimana bagaimana sebuah keberjalanan proyek dalam mencapai tujuannya
2. Untuk meneliti seberapa baik desain yang telah dibuat mampu merealisasikan tujuannya sehingga dapat diketahui kualitas kinerja serta koreksi kebutuhan,
3. Untuk mengumpulkan informasi yang akan dimanfaatkan dalam proses desain dan penyusunan program yang dapat digunakan dalam penyusunan program yang secara garis besar serupa.
4. Untuk membuat kebijakan baru atau proses penyusunan program baru apabila terjadi suatu hal diluar dugaan.

Evaluasi menggunakan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ada beberapa pendekatan (*Approach*) dalam evaluasi menurut Dunn (1999), yaitu:

Tabel 2.1
Pendekatan Evaluasi (*evaluation approach*)

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-bentuk Utama
Evaluasi Semu (<i>Pseudo Evaluation</i>)	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eksperimen sosial ▪ Akuntansi sistem sosial ▪ Pemeriksaan sosial ▪ Sintesis riset dan praktik
Evaluasi Formal (<i>Formal Evaluation</i>)	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari nilai atau manfaat.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluasi perkembangan ▪ Evaluasi eksperimental ▪ Evaluasi proses retrospektif (<i>ex-post</i>) ▪ Evaluasi hasil retrospektif
Evaluasi keputusan teoritis (<i>Decision-Theoretic Evaluation</i>)	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan terpercaya mengenai hasil kebijakan secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai perilaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penilaian tentang tidaknya dievaluasi ▪ Analisis utilitas multiatribut

Sumber : (Dunn, 1999)

Dalam buku yang sama, Dunn (1999) menyatakan bahwa terdapat dua tipe evaluasi berdasarkan orientasinya yaitu **orientasi masa kini** dan **orientasi masa lampau**. Berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang masa depan. evaluasi yang bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi yang dilakukan *ex-post*. Sedangkan evaluasi yang menggunakan rekomendasi premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan disebut *ex-ante*.

Dalam penelitian ini, evaluasi yang dilakukan adalah POE (*Post Occupancy Evaluation*) karena evaluasi yang dilakukan setelah objek dibangun dan digunakan.

POE merupakan proses evaluasi yang digunakan setelah dihuni dan dimanfaatkan oleh pengguna dan berkaitan dengan pengukuran fungsional sehingga berkenaan dengan kesesuaian antara bentuk dan pemanfaatan, persepsi pada lingkungan maupun fisik.

Pendekatan evaluasi yang digunakan adalah evaluasi semu (*Pseudo Evaluation*) karena kriteria-kriteria dari evaluasi dibuat oleh peneliti sendiri.

Evaluasi ini dilakukan bersifat sumatif yaitu evaluasi yang dilakukan di akhir program dalam hal ini program pembangunan KOTAKU telah disahkan dan dilaksanakan. Selain itu evaluasi yang dilakukan pada studi ini berorientasi pada masa lampau atau evaluasi *ex-post*. Hal ini dikarenakan objek yang akan dievaluasi merupakan hasil dari kebijakan yang sudah disahkan dan dilaksanakan dalam hal ini program KOTAKU.

Untuk melakukan teknik evaluasi, harus berorientasi tidak hanya pada persepsi masyarakat, tapi juga pada kriteria dan variabel yang telah ditentukan sebelumnya. Kriteria utama ini merupakan tolak ukur dalam evaluasi program pembangunan KOTAKU kelurahan Lebakgede.

2.1.1 Metode Evaluasi

Crishtopher Jones (1979) menyatakan terdapat lima metode yang dapat digunakan dalam evaluasi yaitu:

Tabel 2.2
Metode Evaluasi

No	Metode	Tujuan
1	<i>Checklist/</i> Daftar Periksa	Membantu desainer menggunakan pengetahuan mengenai persyaratan yang telah ditentukan untuk menjadi relevan dalam situasi serupa.
2	<i>Selecting Criteria/</i> Penentuan Kriteria	Untuk menentukan bagaimana sebuah desain dapat diterima
3	Ranking and Weighting/ Memeringkat dan Membobot	Untuk membandingkan satu set desain alternatif dengan menggunakan skala pengukuran umum
4	<i>Specification Writing/</i> Penulisan Spesifikasi	Auntuk menggambarkan hasil yang diterima untuk kegiatan perancangan yang akan dilakukan
5	<i>Quirk's Reliability index/</i> Indeks Andalan Quirk	Membantu desainer yang belum berpengalaman untuk mengidentifikasi komponen yang tidak bisa diandalkan tanpa tes

Sumber : Jones, 1979

Dalam penelitian ini, metode evaluasi yang digunakan adalah *checklist*/daftar periksa. *Checklist* digunakan pada penelitian ini menilai program pembangunan KOTAKU dengan melihat indikator pemenuhan variabel apa yang terpenuhi dan tidak terpenuhi. Metode *checklist* digunakan karena merupakan metode yang paling sederhana dan sesuai kebutuhan dari evaluasi yang dilakukan yaitu untuk melihat seberapa terpenuhinya indikator program KOTAKU kelurahan Lebakgede.

2.1.2 Proses Evaluasi

Langkah-langkah evaluasi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penentuan Kriteria, Variabel dan Indikator

Penentuan kriteria dan variabel merupakan tahap pertama dari evaluasi ini. Kriteria dan variabel dari program KOTAKU didapatkan dari literatur-literatur mengenai KOTAKU. Variabel pada masing-masing kriteria yang dipertimbangkan berguna untuk mengetahui pencapaian dari program KOTAKU kelurahan Lebakgede. Indikator-indikator program KOTAKU didasarkan pencapaian variabel yang sudah disebutkan sebelumnya.

2. Pengumpulan dan Analisis Persepsi Masyarakat

Tahap ini dilakukan untuk mendapatkan persepsi masyarakat dan analisis dari persepsi tersebut sebagai dasar evaluasi penelitian ini. Persepsi masyarakat didapatkan dari survey primer kepada masyarakat kelurahan Lebakgede dengan bantuan kuesioner. Analisis persepsi dilakukan untuk mendapatkan pencapaian indikator program pembangunan KOTAKU kelurahan Lebakgede.

3. Penilaian Indikator Pencapaian Program KOTAKU

Program KOTAKU dinilai melalui pencapaian indikator yang ditentukan sebagai berikut:

- Pelaksanaan dari program KOTAKU dikatakan tercapai jika seluruh indikator ketercapaian terpenuhi yang meliputi kriteria-kriteria kegiatan
- Pelaksanaan dari program KOTAKU kurang tercapai jika lebih dari sama dengan 50% indikator terpenuhi
- Pelaksanaan program KOTAKU dikatakan tidak tercapai jika kurang dari 50% indikator ketercapaiannya terpenuhi

4. Hasil Evaluasi

Setelah dilakukan analisis persepsi masyarakat terhadap program pembangunan KOTAKU sesuai dengan variabel yang ada. Hasil persepsi yang terkait dengan variabel tersebut dijadikan dasar penilaian indikator pembangunannya. Hasil evaluasi dapat diketahui setelah dilakukan penilaian atau pengisian daftar periksa yang didalamnya terdiri dari indikator-indikator program KOTAKU.

2.1.3 Teknik Evaluasi

Pada dasarnya teknik evaluasi yang digunakan pada penelitian ini berorientasi pada persepsi masyarakat dengan variabel yang telah ditentukan sebelumnya. Teknik evaluasi pada penelitian ini berdasarkan metode *checklist* dan analisis . Kriteria evaluasi diambil dari studi literatur dari berbagai sumber. untuk lebih jelasnya lihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 2.3
Kriteria, Variabel dan Indikator Evaluasi Program Pembangunan KOTAKU

No	Kriteria	Variabel	Indikator Pemenuhan Variabel
1	Jalan Lingkungan (Aksesibilitas Lingkungan)	Jalan Lingkungan Sesuai dengan standar PUPR	Memiliki lebar jalan lebih dari 1,5 meter Memiliki Saluran air di tepi jalan (drainase jalan)
		Permukaan Jalan Lingkungan	Tidak terdapat kerusakan pada permukaan jalan
2	Penyediaan Air Bersih	Akses Aman Air	Masyarakat pada lokasi dapat mengakses air minum yang memiliki kualitas tidak berwarna, tidak berbau, dan tidak berasa
		Terpenuhinya Kebutuhan Air	Kebutuhan air minum masyarakat pada lokasi mencapai minimal sebanyak 60 liter/orang/hari
3	Drainase Lingkungan	Prasarana drainase	Mampu mengalirkan limpasan air tidak menimbulkan genangan air
		Sarana drainase	Tersedianya fasilitas untuk pelengkap prasarana drainase
		Pemeliharaan saluran drainase	Adanya pemeliharaan rutin atau berkala
4	Pengolahan Saluran Pembuangan Air Limbah	Pengolahan Air Limbah Sesuai Standar Teknis	Memiliki sistem yang memadai, yaitu kakus/kloset yang terhubung dengan tangki septitank individual/domestik, komunal maupun terpusat.
		Sarapra SPAL Sesuai dengan persyaratan teknis	Tersedianya sistem pengolahan limbah setempat atau terpusat
5	Pengelolaan Persampahan	Prasarana dan Sarana	Tersedianya gerobak sampah dan/atau truk sampah pada skala lingkungan
		Persampahan Sesuai dengan	Tersedianya tempat sampah dengan pemilahan sampah pada skala RT
		Persyaratan Teknis	Tersedianya tempat penampungan sementara (TPS) dikelurahan

No	Kriteria	Variabel	Indikator Pemenuhan Variabel
			Tersedianya bank sampah tempat pewadahan
			Pengumpulan skala lingkungan
			Pengangkutan skala lingkungan
			Pengolahan skala lingkungan
6	Proteksi Kebakaran	Ketersediaan Prasarana Proteksi Kebakaran	Pasokan air (Hydrant)
			Akses Jalan Lingkungan
			Bangunan pos kebakaran
		Ketersediaan Sarana Proteksi Kebakaran	Alat Pemadam Api Ringan (APAR);
			Mobil pompa
			Mobil tangga sesuai kebutuhan

Sumber : Hasil Analisis Data, 2019

2.2 KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh)

2.2.1 Definisi Program KOTAKU dan “Kumuh”

Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) adalah program yang dilaksanakan secara nasional di 271 kabupaten/kota di 34 Propinsi yang menjadi “*platform kolaborasi*” atau basis penanganan permukiman kumuh yang mengintegrasikan berbagai sumber daya dan sumber pendanaan, termasuk dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, donor, swasta, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya. KOTAKU bermaksud untuk membangun sistem yang terpadu untuk penanganan permukiman kumuh, dimana pemerintah daerah memimpin dan berkolaborasi dengan para pemangku kepentingan dalam perencanaan maupun implementasinya, serta mengedepankan partisipasi masyarakat. KOTAKU diharapkan menjadi “*platform kolaborasi*” yang mendukung penanganan permukiman kumuh seluas 35.291 Ha yang dilakukan secara bertahap di seluruh Indonesia melalui pengembangan kapasitas pemerintah daerah dan masyarakat, penguatan kelembagaan, perencanaan, perbaikan infrastruktur dan pelayanan dasar di tingkat kota maupun masyarakat, serta pendampingan teknis untuk mendukung tercapainya sasaran RPJMN 2015-2019 yaitu kota tanpa kumuh.

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 kumuh dan permukiman kumuh dari aspek fisik sebagai berikut:

- 1) Merupakan satuan entitas perumahan dan permukiman;
- 2) Kondisi bangunan tidak memenuhi syarat, tidak teratur dan memiliki kepadatan tinggi;
- 3) Kondisi sarana dan prasarana tidak memenuhi syarat. Khusus untuk bidang keciptakaryaan, batasan sarana dan prasarana adalah sebagai berikut:
 - a. Jalan Lingkungan;

- b. Drainase Lingkungan,
- c. Penyediaan Air Bersih/Minum;
- d. Pengelolaan Persampahan;
- e. Pengelolaan Air Limbah;
- f. Pengamanan Kebakaran; dan

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

2.2.2 Tujuan Program

Tujuan program adalah meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di permukiman kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni, produktif dan berkelanjutan. Tujuan tersebut dicapai melalui tujuan antara sebagai berikut:

- 1) Menurunnya luas permukiman kumuh;
- 2) Terbentuknya Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman (Pokja PKP) di tingkat kabupaten/kota dalam penanganan permukiman kumuh yang berfungsi dengan baik;
- 3) Tersusunnya rencana penanganan permukiman kumuh tingkat kabupaten/kota dan tingkat masyarakat yang terintegrasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD);
- 4) Meningkatnya penghasilan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) melalui penyediaan infrastruktur dan kegiatan peningkatan penghidupan masyarakat untuk mendukung pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh; dan
- 5) Terlaksananya aturan bersama sebagai upaya perubahan perilaku hidup bersih dan sehat masyarakat dan pencegahan kumuh.

Pencapaian tujuan program dan tujuan antara diukur dengan merumuskan indikator kinerja keberhasilan dan target capaian program yang akan berkontribusi terhadap tercapainya sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yaitu pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0

persen. Secara garis besar pencapaian tujuan diukur dengan indikator “*outcome*” sebagai berikut:

- 1) Meningkatnya akses masyarakat terhadap infrastruktur dan pelayanan perkotaan pada permukiman kumuh sesuai dengan kriteria permukiman kumuh yang ditetapkan (a.l drainase; air bersih/minum; pengelolaan persampahan; pengelolaan air limbah; pengamanan kebakaran; Ruang Terbuka Publik);
- 2) Menurunnya luasan permukiman kumuh karena akses infrastruktur dan pelayanan perkotaan yang lebih baik;
- 3) Terbentuk dan berfungsinya kelembagaan yaitu Pokja PKP di tingkat kabupaten/kota untuk mendukung program KOTAKU;
- 4) Penerima manfaat puas dengan kualitas infrastruktur dan pelayanan perkotaan di permukiman kumuh; dan
- 5) Meningkatnya kesejahteraan masyarakat dengan mendorong penghidupan berkelanjutan di wilayah kumuh.

2.2.3 Prinsip

Prinsip dasar yang diterapkan dalam pelaksanaan Program KOTAKU adalah:

- 1) Pemerintah daerah sebagai Nakhoda
Pemerintah daerah dan pemerintah kelurahan/desa memimpin kegiatan penanganan permukiman kumuh secara kolaboratif dengan berbagai pemangku kepentingan baik sektor maupun aktor di tingkatan pemerintahan serta melibatkan masyarakat dan kelompok peduli lainnya.
- 2) Perencanaan komprehensif dan berorientasi outcome (pencapaian tujuan program)
Penataan permukiman diselenggarakan dengan pola pikir yang komprehensif dan berorientasi pencapaian tujuan terciptanya permukiman layak huni sesuai visi kabupaten/kota yang berkontribusi pada pencapaian target nasional yaitu mencapai 0 ha permukiman kumuh pada 5 tahun mendatang (2019).
- 3) Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran Rencana penanganan permukiman kumuh merupakan produk Pemerintah Daerah sehingga mengacu pada visi kabupaten/kota dalam RPJMD. Rencana penanganan

permukiman kumuh terintegrasi dengan perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten/kota dimana proses penyelenggaraan disesuaikan dengan siklus perencanaan dan penganggaran. Rencana penanganan permukiman kumuh di tingkat kabupaten/kota mengakomodasi rencana di tingkat masyarakat, yang diikuti dengan integrasi penganggaran mulai dari Pemerintah Provinsi, Pemkab/ Pemkot hingga pemerintah desa dan kecamatan.

4) Partisipatif

Pembangunan partisipatif dengan memadukan perencanaan dari atas (*top-down*) dan dari bawah (*bottom-up*) sehingga perencanaan di tingkat

2.3 Wilayah, Daerah, Kawasan dan Kota

2.3.1 Wilayah

Jika merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), **Wilayah** adalah daerah (kekuasaan, pemerintahan, pengawasan, dsb); lingkungan daerah (provinsi, kabupaten, kecamatan). Menurut Nia K. Pontoh (2008), wilayah secara umum merupakan suatu bagian dari permukaan bumi yang teritorialnya ditentukan atas dasar pengertian, batasan, dan perwujudan fisik-geografis. Bintarto dan Hadisumarno (1982) menyatakan bahwa secara umum wilayah dapat diartikan sebagai permukaan bumi yang dapat dibedakan dalam hal-hal tertentu dari daerah disekitarnya

Menurut Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, wilayah didefinisikan sebagai ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait dengan batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.

Dengan mengacu pada pengertian diatas, adapun contoh-contoh penggunaan wilayah yakni, Wilayah Indonesia Timur (berdasarkan geografis), Wilayah Pesisir (berdasarkan geografis fungsional), Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota (berdasarkan administrasi), Wilayah Perkotaan (berdasarkan fungsional).

2.3.2 Daerah

Secara umum, definisi **Daerah** menurut Nia K. Pontoh dalam bukunya yang berjudul Pengantar Perencanaan Perkotaan (2008), adalah suatu wilayah teritorial

dengan pengertian, batasan, dan perwatakannya didasarkan pada wewenang administratif pemerintahan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan tertentu. Definisi lain dari daerah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya dengan batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi. Contohnya adalah daerah-daerah otonom seperti yang dimaksud oleh Undang-undang No. 22 tahun 1999 (yang telah direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004) tentang Pemerintah di Daerah: Daerah Provinsi; Daerah Kabupaten; Daerah Kota.

Menurut UU No. 32 tahun 2004, daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

2.3.3 Kawasan

Seperti yang sudah dijelaskan sekilas pada sub-teori wilayah, **Kawasan** merupakan wilayah dalam batasan fungsional tertentu. Menurut Undang-undang No. 26 pada tahun 2007 mendefinisikannya sebagai wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budidaya. Contoh kawasan antara lain: Kawasan Lindung-Kawasan Budidaya dalam suatu wilayah provinsi. Kawasan Perkotaan-Kawasan Pedesaan dalam suatu wilayah kabupaten; Kawasan Perumahan, Kawasan Pusat Kota, dan Kawasan Industri dalam suatu kota.

Sering orang salah persepsi antara penggunaan kata wilayah dengan kata kawasan. Menurut Nia (2008), kawasan merupakan wilayah yang batasannya bersifat fungsional sering dipergunakan terminologi lain yang lebih spesifik. Jadi wilayah yang dibatasi oleh batasan fungsional dan kegunaan, dinamakan kawasan. Contoh penggunaannya, Kawasan Perdagangan, yaitu wilayah yang berfungsi untuk kegiatan perdagangan. Kawasan Hutan Lindung yaitu wilayah yang berfungsi untuk hutan yang dilindungi. Kawasan Industri yaitu wilayah yang berfungsi untuk kegiatan industri.

Termasuk juga kawasan permukiman yang bila ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 bahwa Kawasan Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa Kawasan Perkotaan maupun

perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau Lingkungan Hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

2.3.4 Kota

Pengertian **Kota** yang lebih sering digunakan di Indonesia adalah tempat dengan konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadi pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya. Kota merupakan kawasan permukiman yang secara fisik ditunjukkan oleh kumpulan rumah-rumah yang mendominasi tata ruangnya dan memiliki berbagai fasilitas untuk mendukung kehidupan warganya secara mandiri. (Wikipedia)

Dengan ungkapan yang berbeda, definisi kota yang lain adalah permukiman yang berpenduduk relatif besar, luas areal terbatas, pada umumnya bersifat nonagraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis, dan individualis (Ditjen Cipta Karya, 1997).

Selain pengertian kota, dikenal pula **perkotaan** (*urban*) yang pengertiannya lebih luas menunjukkan ciri/karakteristik/sifat kekotaan. Dalam hal ini perkotaan atau kawasan perkotaan adalah permukiman yang meliputi kota induk dan daerah pengaruh diluar batas administratifnya yang berupa daerah pinggiran sekitarnya/kawasan sub-*urban*. Undang-undang No. 24 tahun 1992 mendefinisikan kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Sebagai lawan dari kawasan perkotaan, adalah kawasan pedesaan (*rural*), yakni kawasan pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Mengacu pengertian diatas, Kawasan perkotaan boleh jadi merupakan aglomerasi kota (otonom) dengan kota-kota fungsional di wilayah sekitarnya yang memiliki sifat kekotaan, dapat melebihi batas wilayah administrasi dari kota

yang bersangkutan. Sebagai contoh adalah kawasan perkotaan metropolitan gerbangkertasusila yang mencakup Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, dan Kabupaten Mojokerto, yang memiliki ciri/karakteristik perkotaan yang sebenarnya termasuk dalam batas administrasi Kota Surabaya.

Dengan uraian tentang berbagai pengertian yang berkaitan dengan kota, maka dapat dibedakan antara pengertian kota fungsional dan kota sebagai daerah otonom. Pengertian kota yang pertama lebih mengacu pada pengertian fungsional yang terkait dengan pemenuhan ciri-ciri perkotaan secara fisik, sosial-demografis, dan ekonomi, sehingga sering dipergunakan atau dipertukarkan dengan istilah yang lebih luas pengertiannya, yakni kawasan perkotaan. Pengertian yang kedua, lebih terkait dengan salah satu bentuk daerah otonom yang ada dalam sistem pemerintahan daerah di negara kota, yakni Daerah Kota (selain Daerah Kabupaten), yang dahulu disebut Kotamadya Daerah Tingkat II.

Untuk lebih jelas perbedaan antara kata-kata Wilayah, Daerah, Kawasan, dan Kota, bisa dilihat pada **Tabel 2.4** dibawah ini.

Tabel 2.4
Perbedaan Wilayah, Daerah, Kawasan, dan Kota berdasarkan Pengertian dan Contoh

ASPEK	Wilayah	Daerah	Kawasan	Kota
Pengertian	Suatu bagian dari permukaan bumi yang teritorialnya ditentukan atas dasar pengertian, batasan, dan perwujudan fisik-geografis	wilayah teritorial dengan batasan-batasan berdasarkan administrasi menurut perundang-undangan.	wilayah dalam batasan fungsional tertentu.	Wilayah dengan konsentrasi penduduk lebih padat dari sekitarnya karena terjadi pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya
Contoh	Wilayah Indonesia Timur Wilayah pesisir	Daerah Provinsi Daerah Kabupaten /Kota	Kawasan Lindung, Kawasan Permukiman dan Kawasan Perdagangan	Kota Bandung

Sumber: Hasil Tinjauan Pustaka, 2019

2.4 Pembangunan

Menurut Michael (1961) mendefinisikan pembangunan dalam tiga point tentang pembangunan yakni:

1. Menunjang Kelangsungan Hidup, kemampuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar, semua orang mempunyai kebutuhan-kebutuhan dasar tertentu untuk memungkinkan kehidupan. Kebutuhan-kebutuhan ini penunjang kelangsungan hidup ini meliputi pangan, papan, kesehatan dan rasa aman.
2. Harga Diri, kemampuan untuk menjadi seorang manusia. Suatu pribadi. Komponen universal kedua dari suatu kehidupan yang lebih baik ialah harga diri, perasaan layak dan menghormati diri sendiri, tidak menjadi alat dari orang-orang lain demi tujuan orang lain semata.

Kemerdekaan dari penjajahan dan perbudakan, kemampuan untuk memilih, Nilai universal ketiga yang harus jadi bagian dari makna pembangunan adalah kebebasan. Kebebasan disini hendaknya dipahami bukan dalam makna politik dan ideologi, melainkan dalam pengertian yang lebih mendasar mengenai kebebasan dan emansipasi dari perampasan kondisi materi kehidupan, dari penjajahan sosial dari manusia atas alam, kebodohan, orang-orang lain, penderitaan, lembaga-lembaga, dan keyakinan-keyakinan dogmatik.

2.5 Desa dan Kelurahan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) **Desa** merupakan kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa), sedangkan **Kelurahan** adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan, atau sebaliknya. Sebagaimana dijabarkan dalam Peraturan Menteri nomor 31 tahun 2006.

Menurut undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa, yang memberikan definisi desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Menurut Jayadinata (1999), wilayah pedesaan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. perbandingan lahan/tanah dengan manusia (*man and land*) yang besar,
2. lapangan kerja agraris,
3. hubungan penduduk yang akrab,
4. sifat yang menurut tradisi (*traditional*).

Jayadinata (1999) juga menyatakan, bahwa tanah di pedesaan digunakan bagi kehidupan sosial dan kehidupan ekonomi. kehidupan sosial, seperti berkeluarga, bersekolah, beibadat, berekreasi, berolah raga, dan sebagainya. yang semuanya di lakukan di dalam kampung, dan kegiatan ekonomi seperti bertani, berkebun, bertenak, memelihara atau menangkap ikan, menebang kayu, dan sebagainya, umumnya dilakukan di dalam kampung, walaupun ada kegiatan-kegiatan ekonomi yang dilakukan di dalam kampung, seperti industri kecil, perdagangan, dan jasa-jasa lain, misalnya: guru, bidan, pegawai koperasi, dan lain-lain.

2.6 Permukiman, Perumahan

2.6.1 Permukiman

Menurut Sastra (2006), permukiman menerangkan sebuah unit tempat tinggal atau hunian penduduk, Permukiman menggambarkan sebuah unit tempat tinggal atau hunian UU Nomor 1 tahun 2011 pasal 1 ayat 5, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2016 dapat ditinjau Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan Perumahan, penyelenggaraan kawasan Permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap

Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Jika ditarik benang merahnya aset permukiman menerangkan lingkungan hunian yang pada internalnya terdapat beberapa unit rumah, yang dilengkapi dengan beberapa sarana, prasarana, utilitas umum, serta yang semuanya menjadi destinasi para penguni untuk menjalankan berbagai kegiatan.

2.6.2 Perumahan

Aset perumahan mencakup beberapa komponen, yaitu desain rumah, kepadatan, luas persil, lebar muka persil, garis sempadan bangunan, *building coverage*, tata letak. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada poin berikut.

1. Desain rumah; rumah yang dibangun dibedakan menjadi tiga kelompok. 1). Daerah kemudahan I dengan jumlah rumah kurang dari 50 unit boleh dikembangkan sesuai standar kepadatan; 2). Daerah kemudahan II yang dibangun 50 unit boleh dikembangkan sesuai standar kepadatan; 3). Daerah kemudahan III yang dapat mencapai 115 unit.
2. Kepadatan penghuni; pada daerah kategori kemudahan III, jumlah rumah 72 - 115 unit/hektar; kemudian antara 50 sampai 72 unit, rumah boleh dibangun di daerah kemudahan II, dan untuk daerah kemudahan III dalam 1 hektar, hanya berjumlah 27 sampai 50 unit.
3. Luas Persil; 1). Daerah kemudahan I: 60 m² - 90 m²; 2) Daerah kemudahan II: 90 m² - 120 m²; 3). Daerah kemudahan III: 120 m² - 200 m².
4. Lebar muka persil; lebar muka persil ada dua macam: minimum 3 m² bila bentuk persil teratur dan jika tidak teratur, lebar muka persil minimum 4,5 m².
5. Garis sempadan; garis sempadan bangunan rumah kurang dari 90 m², minimal berjarak 1,5 m dan bila lebih besar atau sama dengan 90 m², garis sempadan bangunan minimal 3 m.
6. Koefisien dasar bangunan (KDB); KDB maksimal 60%. Aturan KDB berkaitan dengan upaya menjaga kestabilan volume pasokan air bersih yang dibutuhkan warga. Makin kecil KDB, makin luas lahan kosong sehingga makin tinggi kemampuan penyerapan air.
7. Letak unit hunian; letak unit hunian kriterianya adalah kenyamanan, kesehatan, dan kelayakan untuk melakukan aktivitas rutin. Pola perencanaan letak rumah:

1). pola rumah tunggal, bangunan induk tidak berhimpitan dengan bangunan tetangga/bangunan lain, bila perlu berhimpitan harus bangunan turutannya; 2). pola rumah kopel/gandeng dua, salah satu sisi bangunan pada rumah induk. berhimpitan dengan rumah tetangga.

2.7 Prasarana

Kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian bertujuan agar tempat tinggal layak, sehat, aman, dan nyaman. Peraturan yang dijadikan acuan adalah Undang-Undang nomor 1 tahun 2011 pasal 1 (21). Pada umumnya, prasarana permukiman terdiri atas hal-hal berikut.

1. Jaringan jalan menurut Mirsa (2012) mencakup tiga hal berikut. 1) Jalan Penghubung Lingkungan Perumahan yaitu jalan yang menghubungkan antarlingkungan perumahan dengan fasilitas layanan di luar lingkungan perumahan. 2) Jalan Poros Lingkungan yaitu jalan utama dalam lingkungan perumahan tertentu. 3).Jalan Lingkungan merupakan yaitu jalan pembagi dalam suatu lingkungan perumahan. Proporsi jalan pada lingkungan perumahan adalah
 - daerah kemudahan I: jalan lingkungan II dan III 80%, jalan lingkungan I 15%, jalan poros lingkungan 5%;
 - daerah kemudahan II: jalan lingkungan II dan III 60%, jalan lingkungan I 30%, jalan poros lingkungan 10%;
 - daerah kemudahan III: jalan lingkungan II dan III 40%, jalan lingkungan I 40%, jalan poros lingkungan 20%;
2. Saluran pembuangan air limbah, air limbah berasal dari konsumsi rumah tangga. Menurut Sastra (2006) dan Mediastika (2013), pengelolaan limbah menggunakan *septic tank* dan sumur resapan
3. Wadah penampungan sampah harus disediakan oleh pemilik bangunan. Alur penanganan sampah diangkut ke TPS, terus ke TPA. Pengelolaan sampah bersifat mandiri, tetapi tetap berkoordinasi dengan pemerintah setempat. Sampah dipisahkan antara kelompok organik dan anorganik.
4. Saluran air hujan memerlukan perhatian khusus terutama bila RTH sempit. Pembuatan sumur resapan yang difungsikan sebagai penampung air hujan sehingga dapat menambah cadangan air.

5. Jaringan air bersih merupakan penyediaan pasokan dan sumber air bersih bagi masyarakat. Manajemen air bersih berdampak pada kesehatan warga

2.8 Sarana

Bagian aset fisik dalam lingkungan perumahan yang membantu memperlancar aktivitas warga dalam pembangunan dan pengembangan ekonomi. Sarana meliputi komponen berikut.

1. Sarana perniagaan atau perbelanjaan dibangun dengan ketentuan
 - 1) bila penghuni 250 jiwa, perlu warung penyedia sembako yang berlokasi di tengah perumahan, berjarak maksimum 300 m;
 - 2) jika 2.500 jiwa, berbentuk toko-toko di tengah area perumahan dengan radius paling jauh 500 m
 - 3) bila 30.000 jiwa, perlu pusat perbelanjaan lingkungan (pertokoan dan pasar), yang terletak di tengah area perumahan.
2. Sarana pelayanan umum dan pemerintahan meliputi ketentuan berikut.
 - 1) Jika jumlah penghuni 2.500 orang (sekitar 500 kk), diperlukan satu balai pertemuan, lahan parkir umum, kamar mandi, dan pos keamanan.
 - 2) Jika jumlah KK 6.000, warganya 30.000 jiwa; dibutuhkan satu kantor kelurahan, pos keamanan, pos pemadam kebakaran, kantor pos pembantu, lahan parkir umum, dan kamar mandi umum, serta gedung serbaguna.
 - 3) Jika 24.000 kk (warga 120.000 jiwa), perlu disediakan satu kantor kecamatan, polisi, pos, telepon, pemadam kebakaran, parkir umum, kamar mandi umum, gardu listrik, dan gedung serbaguna.
3. Sarana berupa sekolah dan kesehatan berdasarkan ketentuan berikut.
 - 1) Bagi 1.000 penghuni, perlu taman Kanak-Kanak.
 - 2) Bagi setiap 1.600 penduduk, perlu sekolah dasar.
 - 3) Bila ada 6.000 penghuni, perlu SLTP.
4. Penyediaan fasilitas kesehatan dengan ketentuan
 - 1) Jumlah warga 6.000 jiwa, puskesmas pembantu dan tempat praktik dokter diposisikan di tengah permukiman, radius maksimal 1.500 m;
 - 2) bila 30.000 jiwa, perlu puskesmas induk dengan lima puskesmas pembantu, jarak antara puskesmas pembantu ke puskesmas induk sama rata, maksimal

3.000 m; 3) bila 10.000 jiwa, perlu rumah bersalin diposisikan di tengah area, radius maksimum 2.000 m; apotik juga ditempatkan dengan radius 1.500m.

5. Sarana peribadatan. Diasumsikan 80% penghuni beragama Islam, perlu sebuah langgar (bila 500 kk/2.500 jiwa); bila ada 600 kk (sekitar 3.00 jiwa), perlu langgar maupun masjid; jika ada 24.000 kk (sekitar 120.000 orang), perlu mesjid selain sarana ibadah lain.
6. Sarana rekreasi, olah raga mengikuti ketentuan: 1) gedung serba guna bila penghuni 6.000 kk/30.000 jiwa; 2) gedung serbaguna dan gelanggang remaja di kecamatan yang berpenduduk 24.000 kk/120.000 jiwa. Ketentuan penyediaan fasilitas olah raga dan lapangan terbuka 1) di setiap RT (50 kk/250 jiwa) perlu tempat bermain anak;. 2) di setiap RW, perlu taman yang berfungsi sebagai sarana olah raga, tempat bermain anak; 3) di setiap kelurahan, diperlukan area terbuka selain lapangan olah raga; 4) di tingkat kecamatan, perlu disediakan tempat bermain anak, lapangan terbuka, gedung olah raga yang di dalamnya ada tempat ganti pakaian dan *rest area*.
7. Pemakaman dan pertamanan umumnya berupa *green space area* yang meliputi RTH publik dan privat seperti pekarangan, hutan kota, jalur hijau pinggir jalan (Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 5 2008).

2.9 Utilitas Umum

Kelengkapan penunjang mencakup a. jaringan listrik, pasokan sesuai standar 450 VA untuk tiap keluarga atau tiap individu sebesar 90 VA; b. jaringan telepon yang meliputi sistem dan delivery layanan sambungan yang terintegrasi dengan jaringan instalasi listrik. c. jaringan gas, fasilitas ini untuk rumah tangga atau gas kota yang distribusinya menggunakan pipa-pipa; d. transportasi yang terdiri jaringan transportasi darat, air, dan udara berupa orang, barang, kendaraan, jalan, organisasi (pengelola); e. jaringan penanganan kebakaran dan evakuasi yaitu jaringan untuk mengantisipasi penjalaran kebakaran, pemadaman kebakaran, penyediaan jalur penyelamatan; evakuasi merupakan sistem jaringan jalur penyelamatan mencakup jalan ke luar, koridor/selasar umum.

2.10 Tinjauan Kebijakan Terkait

Dasar-dasar kebijakan yang terkait dalam studi “Evaluasi Program KOTAKU Kelurahan Lebakgede” adalah sebagai berikut :

- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 02/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 26/PRT/M/2008 tentang Persyaratan Teknis Sistem Proteksi Kebakaran Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No 03/PRT/M/2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan Dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No 12/PRT/M/2014 tentang penyelenggaraan Sistem Drainase Perkotaan

2.11 Tinjauan Literatur

No	Judul	Nama Penulis	Nama Jurnal	Volume	No	Hal	Metode	Hasil
1	Evaluasi Penataan Kawasan Permukiman Kumuh (program peremajaan kawasan Tegal Panggung	Bani Putri Yulianti, et al	Majalah Geografi Nasional	Vol. 29, Maret 2015	1	7-9	Deskriptif Kualitatif dan Kuantitatif	Menunjukkan kepuasan masyarakat terhadap pelaksanaan program penataan dan peremajaan prasarana lingkungan cukup berhasil yang dilihat dari kriteria kumuh DPU 2007, masyarakat menilai 56% puas.
2	Kinerja Aset Permukiman Lebakgede	Henidah	Jurnal Administrasi dan Niaga	Vol.10 Maret 2018	1		Deskriptif Kualitatif	jumlah perumahan berlebih, garis sempadan banyak yang kurang dari 30% bahkan banyak yang tidak memiliki garis sempadan, aset peruntukan jaringan jalan dan RTH disalahgunakan menjadi rumah; fungsi sarana resapan air dan pengolahan limbah permukiman kurang optimal sehingga manfaat dari permukiman tidak maksimal.

3	Kinerja Pelayanan Sarana Umum di Kawasan Permukiman Terpadu Panakukang Mas Kota Makassar Berdasarkan Pendapat Masyarakat Pengguna	Tytoer R.A. Bandaso	Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota	Vol. 11 Maret 2015	1	52-62	Deskriptif Kualitatif	menunjukkan kinerja pelayanan sarana umum kawasan permukiman terpadu kawasan Panakukang Mas berdasarkan masyarakat pengguna atau responden rata-rata berada pada nilai indeks kepuasan masyarakat kinerja pelayanan 62,51 - 81,25 atau baik.
4	Evaluasi Program Penataan Dan Rehabilitasi Permukiman	Tri Rahalu et al	Manusia dan Lingkungan	Vol. X, 2003	2	53-62	Deskriptif-Eksploratif	Dari komponen program air bersih dan jalan setapak merupakan program yang berhasil, sementara itu program persampahan belum berhasil, menuntaskan masalah sampah di bantaran Code Utara"

	Kumuh Bantaran Sungai Code Bagian Utara, Yogyakarta								
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--