

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN KAWASAN PERMUKIMAN**

**(Studi Terhadap Implementasi Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota  
Malang)**

## **SKRIPSI**

**Diajukan untuk menempuh ujian sarjana  
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

**Romi Komang**

**125030500111049**



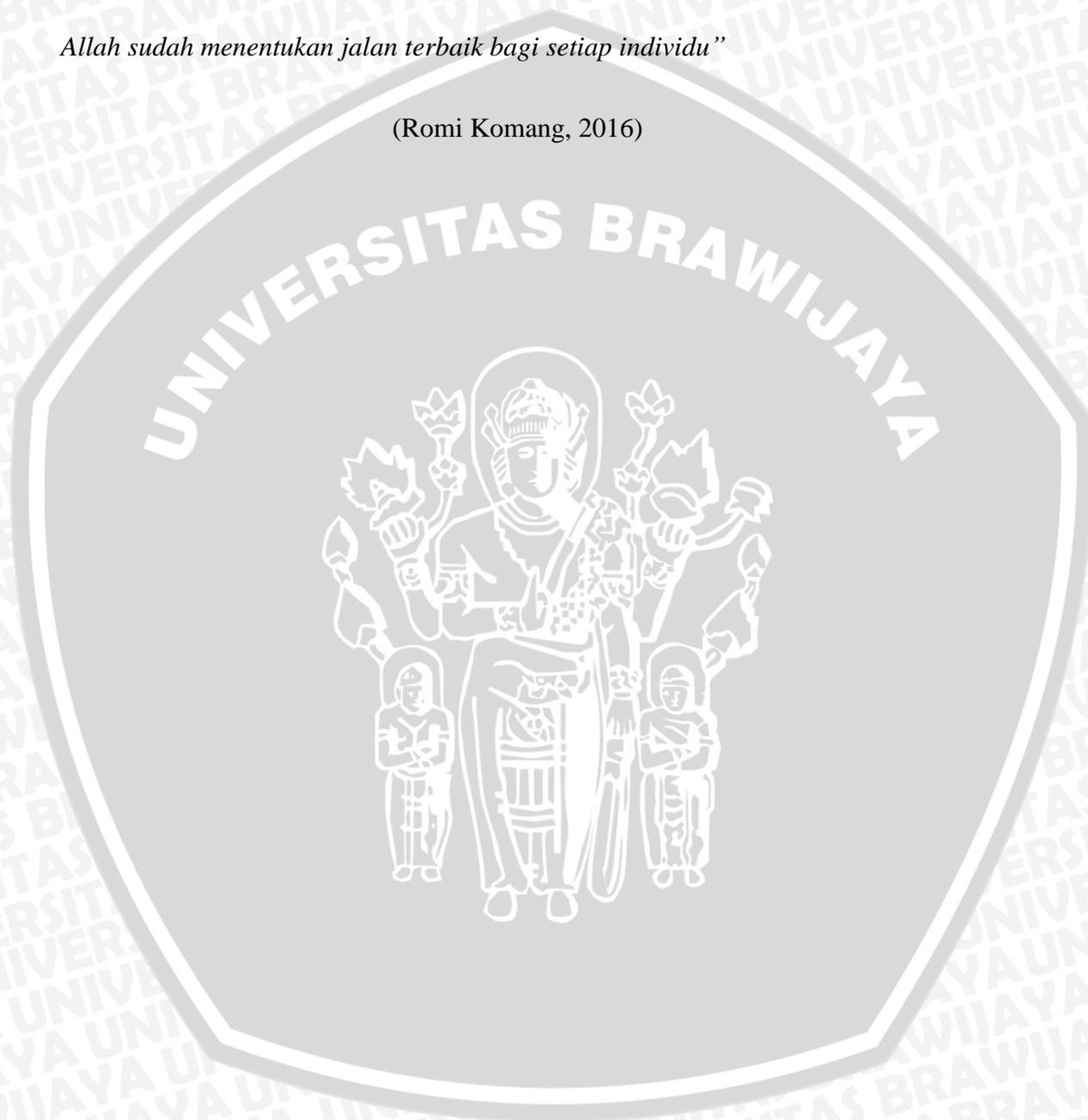
**UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN  
MALANG**

**2016**

## MOTTO

*“Jangan pernah takut untuk melangkah, meskipun belum tentu arahnya, karena Allah sudah menentukan jalan terbaik bagi setiap individu”*

(Romi Komang, 2016)



## TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman (Studi terhadap Implementasi Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota Malang)

Disusun Oleh : Romi Komang

NIM : 125030500111049

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : Pemerintahan

Malang, 02 Mei 2016

### Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota



**Abdul Hakim, Prof. Dr., M.Si**  
NIP. 19610202 198503 1 006



**Bambang Santoso H., Dr., MS**  
NIP. 19610204 198601 1 001

## TANDA PENGESAHAN SKRIPSI

Hari : Kamis  
Tanggal : 20 Mei 2016  
Fakultas : Ilmu Administrasi  
Jam : 10.00 – 11.00  
Skripsi atas nama : Romi Komang  
Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman (Studi terhadap Impelemntasi Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota Malang)

Dan dinyatakan Lulus

### MAJELIS PENGUJI

Ketua

  
Abdul Hakim, Prof. Dr., M.Si  
NIP. 19610202 198503 1 006

Anggota

  
Bambang Santoso H., Dr., MS  
NIP. 19610204 198601 1 001

Anggota

  
Muhammad Shobaruddin, Drs., MA  
NIP. 19590219 198601 1 001

Anggota

  
Trisnawati, S.Sos., M.AP  
NIP. 19800307 200801 2 012

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang sepengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip oleh naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan serta daftar pustaka.

Apabila ternyata naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia jika skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, 02 Mei 2016

Mahasiswa

**Romi Komang**  
**NIM. 125030500111049**

## RINGKASAN

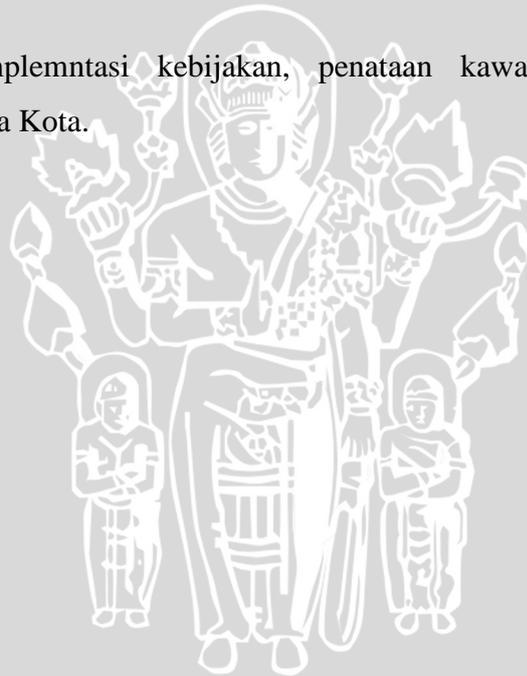
Romi Komang, 2016, Ilmu Administrasi Publik minat Pemerintahan, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, **Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Perumahan (Studi terhadap Impelemntasi Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota Malang)**, Pembimbing Abdul Hakim, Prof. Dr., M.Si. Bambang Santoso H., Dr., MS. 174 hal + xviii

Kota Malang merupakan kota yang memiliki daya tarik terhadap urbanisasi. Pembangunan di Wilayah Kota Malang sudah tidak merata, pembangunan terpusat pada wilayah tengah Kota Malang sehingga pembangunan di Kota Malang bergeser pada daerah pinggiran Kota Malang, tepatnya di wilayah timur. Pembangunan permukiman bergeser ke dalam bagian wilayah perkotaan BWP timur. Akan tetapi apabila tidak dibarengi dengan penataan dan pengendalian mengenai pembangunan permukiman, akan terjadi pembangunan yang tidak tertata dan melanggar peraturan daerah mengenai RTRW di Kota Malang. sehingga sangat perlu diadakan penelitian mengenai pengendalian dan penataan permukiman agar pembangunan yang bergeser ke dalam wilayah timur tertata sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan menggunakan beberapa teori yang mendukung metode penelitian tersebut, yaitu kebijakan publik, implementasi kebijakan. Fokus penelitiannya yaitu implementasi kebijakan penataan kawasan perumahan dan faktor yang mendorong serta menghambat implementasi kebijakan penataan kawasan perumahan. Penelitian ini dilakukan pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang. Penelitian dilakukan dengan cara observasi, wawancara dan dokumentasi. Metode analisis data dilakukan dengan tiga cara yaitu kondensasi data, penyajian data dan menarik kesimpulan/verifikasi.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman bidang pemanfaatan ruang melakukan penataan kawasan permukiman melalui KRK keterangan Kota yang dikeluarkan, dan diawasi bidang penataan ruang melalui KRK yang dikeluarkan bidang pemanfaatan ruang. KRK merupakan dasar dari IMB ijin mendirikan bangunan. Sehingga dasar dari pendirian bangunan yang dilakukan oleh masyarakat adalah IMB yang didalamnya terdapat KRK. Namun masih terdapat sikap masyarakat yang melanggar ketentuan KRK sehingga implementasi kebijakan penataan permukiman sedikit terhambat oleh sikap masyarakat yang melanggar kebijakan.

Kata kunci : Implementasi kebijakan, penataan kawasan permukiman, Keterangan Rencana Kota.



## SUMMARY

Romi Komang, 2016. Public Administration Science, Interest on Government, Faculty of Administrative Science, University of Brawijaya, **The Implementation of Residence Area Restructuring Policy (Study about The Implementation of Planing East Area in Malang City)**. Promotor: Abdul Hakim, Prof. Dr., M.Si. Co-Promotor: Bambang Santoso H., Dr., MS. 174 pages + xviii.

Malang City was a city with great attraction for urbanization. The development of this city was not evenly distributed because it still concentrated centrally upon the downtown although it had recently moved toward peripheral, especially eastern part of the city. Residence establishment started to shift toward the eastern rim of the city. Unless the restructuring and control over residence establishment was given, the unordered development was possible and deviating local regulation on Area Space Order Plan of Malang City. Therefore, it was then deemed necessary to have a research about the restructuring and control over residence establishment in order to produce a development in the eastern periphery in pursuance with Local Regulation of Malang City No.4/2011 on Area Space Order Plan for Period 2010-2030.

Method used in this research was descriptive study with qualitative approach. Some theories were considered to support this method such as those of public service and policy implementation. This research was focused upon the implementation of the residence area restructuring policy and the factors supporting and constraining the implementation of the residence area restructuring. Research was conducted at The Official of Housing Public Works and Building Supervision of Malang City. Research was done through observation, interview and documentation. Three methods of data analysis were involved such as data condensation, data presentation and conclusion/verification.

Result of research indicated that the implementation of residence area restructuring policy was realized by releasing KRK, monitoring over space restructuring, and ensuring the benefit of space utilization. KRK was the basic reference for building permit. Therefore, when communities proposed for building permit, KRK was to be enclosed. However, when communities contravened KRK provision, then the implementation of residence restructuring policy might suffer from constraint.

Keywords: implementation of policy, residence area restructuring, KRK (urban plan statement)



## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman”**.

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S, selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
2. Bapak Dr. Choirul Saleh, M.Si, selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya.
3. Ibu Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si, selaku Ketua Prodi Administrasi Publik Universitas Brawijaya
4. Bapak Abdul Hakim, Prof. Dr., M.Si selaku Ketua Komisi Pembimbing Skripsi yang selalu memberi bimbingan yang sangat bermanfaat.
5. Bapak Bambang Santoso H., Dr., MS selaku Anggota Komisi Pembimbing Skripsi yang selalu memberi bimbingan yang sangat bermanfaat.
6. Bapak Waskito Widyarmono selaku Kepala Seksi Kontruksi Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, Bapak Bambang Susilo selaku Kepala Seksi Penataan dan Pengawasan Bangunan Seksi Perumahan dan Permukiman Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, Bapak Anis Zauhar selaku Kepala Bidang Tata Kota Badan Perencanaan dan Pembangunan daerah Kota Malang, Ibu Ratri Hendro selaku Staf Bidang Tata Kota Badan Perencanaan dan

Pembangunan daerah Kota Malang serta seluruh staf dan karyawan Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan yang telah memberikan bantuan dan kesempatan untuk melaksanakan penelitian skripsi.

7. Bapak Abdul Rofik At Toumy dan Ibu Siti Aminah, kedua orang tua yang dengan kesabaran, ketelatenan, keikhlasan, dorongan semangat, bimbingan dan doa yang selalu dipanjatkan. Adek-adeku yang selalu memberikan dukungan. Serta orang terkasih Suci Yanuartanti yang selalu memberi semangat dan do'a.
8. Teman-teman seperjuangan skripsi Eny Eka, Dian Rahmawati, serta semua teman-teman FIA UB angkatan 2012, dan teman-teman kos Lumajang Ceria yang selalu memberi dukungan dan semangat.
9. Serta Semua pihak yang membantu dukungan baik moril maupun spiritual yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, Mei 2016

Penulis

**DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL.....	i
MOTTO .....	ii
TANDA PERSETUJUAN .....	iii
TANDA PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI.....	v
RINGKASAN.....	vi
SUMMARY .....	viii
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xvi
DAFTAR GAMBAR.....	xvii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Sistematika Penelitian .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Proses Kebijakan Publik .....	13
1. Definisi Kebijakan Publik .....	13
2. Tahap-tahap Kebijakan Publik .....	16
B. Implementasi .....	20
1. Implementasi Kebijakan.....	20
2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan .....	38
C. Permukiman dan Perumahan.....	41
1. Permukiman dan Perumahan.....	41
2. Elemen Dasar Permukiman dan Perumahan .....	42
3. Kawasan Perumahan Perkotaan .....	44



4. Dasar Penataan Kawasan Perumahan dan Permukiman .....	47
5. Garis Sempadan Bangunan .....	50

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	59
B. Fokus Penelitian .....	60
C. Lokasi dan Situs Penelitian .....	62
D. Sumber Data .....	63
E. Teknik Pengumpulan Data .....	65
F. Instrumen Penelitian .....	67
G. Analisis Data .....	67

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian .....	71
1. Gambaran Umum Kota Malang .....	71
2. Kecamatan Kedungkandang .....	77
3. Gambaran Umum Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan .....	81
B. Penyajian Data Fokus Penelitian .....	100
1. Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman .....	100
a. Aktor yang Terlibat Mengenai Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman Bagian Wilayah Perkotaan Timur Kota Malang .....	100
b. Bentuk komunikasi dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman .....	106
c. Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman .....	109
d. Kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana	

implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.....	117
e. Struktur Birokrasi dalam mendukung implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman .....	133
2. Faktor Pendorong dan Penghambat Dalam Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman .....	139
a. Faktor Pendorong .....	139
b. Faktor Penghambat.....	142
C. ANALISIS PEMBAHASAN .....	144
1. Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman .....	144
a. Aktor yang Terlibat Mengenai Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman Bagian Wilayah Perkotaan Timur Kota Malang.....	144
b. Bentuk komunikasi dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.....	149
c. Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.....	154
d. Kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.....	159
e. Struktur Birokrasi dalam mendukung implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman .....	164
2. Faktor Pendorong dan Penghambat Dalam Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman .....	168
a. Faktor Pendorong .....	168
b. Faktor Penghambat.....	169

## BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan .....	172
B. Saran .....	174



**DAFTAR TABEL**

No	Judul	Halaman
1	Luas Kecamatan (km <sup>2</sup> ) dan Persentase terhadap Luas Kota Malang	72
2	Banyaknya Rumah Tangga, Penduduk, Rasio Jenis Kelamin dan Rata-rata Anggota Rumah Tangga di Kota Malang	77
3	Pegawai Bidang Pemanfaatan Ruang DPUPPB	112



## DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Halaman
1	Tahap-tahap Kebijakan Publik Winarno	19
2	Dampak Langsung dan Tidak Langsung Pada Implementasi Edward III dalam Winarno	38
3	Komponen Analisis Data Model Interaktif Miles, Hubberman dan Saldana	68
4	Presentase Luas Wilayah menurut Kecamatan	72
5	Pembagian Wilayah Perkotaan Kota Malang	73
6	Kec. Kedungkandang (BWP Timur & BWP Tenggara)	78
7	BWP Timur Kota Malang Kec. Kedungkandang	79
8	BWP Tenggara Kota Malang Kec. Kedungkandang	80
9	Struktur Organisasi DPUPPB Kota Malang	81
10	Pegawai Bidang Pemanfaatan ruang dengan prasarana	112
11	Sarana-prasaranan penunjang	115
12	GSB Jalan Sawojajar V	122
13	Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Sawojajar V	124
14	Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Sawojajar V	124
15	Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Sawojajar V	124

16	GSB Jalan Sawojajar III	126
17	Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Sawojajar III	127
18	GSB Jalan Ranugrati III	129
19	Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Ranugrati III	130
20	Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Ranugrati III	130
21	alur dari pengajuan KRK hingga jadi IMB	135
22	alur penertiban rumah yang melanggar peraturan	137



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dalam memenuhi kebutuhan dasarnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara, yaitu dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat. Warga negara wajib mengikuti aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai bagian dasar dari pelaksanaan pelayanan terhadap warga negara.

Pemerintah merupakan organisasi tertinggi dalam sebuah negara, pemerintah memiliki kewajiban menyelenggarakan kepentingan umum. Sedangkan warga negara memiliki derajat tertinggi di dalam sebuah negara, untuk itu tugas dari pemerintah sebagai wakil negara adalah melayani warga negara. Seiring dengan adanya otonomi daerah, maka secara hierarki pemerintah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kotamadya. Dengan demikian, terdapat adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dapat mengatur dan mengurus daerahnya sendiri.

Pemerintah daerah wajib membuat regulasi tentang arah pemerintahan yang akan dijalankan, sehingga pemerintahan daerah akan berjalan lurus dan

terarah sesuai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pembuatan regulasi tersebut harus mempertimbangkan kondisi faktual yang berada pada daerah dan kondisi masyarakat pada saat itu. Dalam regulasi tentang Pemerintahan Daerah No 23 Tahun 2014 salah satu aspek yang harus diperhatikan daerah dalam pembuatan regulasi adalah mengenai perumahan rakyat dan kawasan permukiman.

Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk di suatu kota dalam beberapa dekade ini, maka pertumbuhan kebutuhan rumah untuk masyarakat juga akan mengalami peningkatan yang pesat. Hal ini tentu menjadi suatu permasalahan pokok mendasar di kalangan masyarakat. Untuk menanggapi masalah tersebut tentu masyarakat berusaha memperbaiki kondisi permukimannya. Akan tetapi karena berbagai keterbatasan dari tingkatan sosial kemasyarakatan, penyelenggaraan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman dan penyediaan tanah serta Prasarana Sarana Umum (PSU) seringkali mengakibatkan kondisi permukiman yang tidak memenuhi syarat. Akibatnya di satu sisi telah berkembang pusat-pusat kegiatan ekonomi namun di sisi lain pertumbuhan kawasan kumuh dan tidak layak huni juga semakin meningkat.

Meningkatnya pertumbuhan penduduk di daerah perkotaan, kebutuhan penyediaan akan prasarana dan sarana permukiman akan meningkat pula, baik melalui peningkatan maupun pembangunan baru. Kota Malang merupakan kota yang memiliki daya tarik terhadap urbanisasi. Pertumbuhan pembangunan terus meningkat di setiap aspeknya. Perkembangan yang ada di Kota Malang

memungkinkan suatu tuntutan atas kebutuhan ruang dan lahan atas pertumbuhan laju penduduk dan perekonomian serta adanya pola urbanisasi yang terjadi. Hal tersebut yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan dan dampak terhadap pelaksanaan penataan ruang dan kebijakan pembangunan permukiman dan perumahan. Pembangunan di Wilayah Kota Malang sudah tidak merata, pembangunan terpusat pada wilayah tengah Kota Malang sehingga pembangunan di Kota Malang sudah *overdevelopment*, sudah seharusnya pembangunan diarahkan ke wilayah lain, yaitu Wilayah Malang Timur (Febriyanti, Ribawanto, dan Praseyto. 2014).

Masalah penataan kawasan permukiman menjadi hal yang sangat krusial pada wilayah perkotaan di Indonesia. hal ini disebabkan pembangunan perkotaan yang diarahkan untuk mewujudkan pengelolaan kota yang berkualitas, menciptakan kawasan perkotaan yang layak huni, berkeadilan, berbudaya dan sebagai wadah bagi peningkatan produktivitas dan kreativitas masyarakat, serta mewujudkan pusat pelayanan sosial, ekonomi dan pemerintahan. Itulah visi yang dicanangkan oleh beberapa kota yang ada di Indonesia, tak terkecuali penataan kawasan permukiman yang ada di Kota Malang. Pertumbuhan pembangunan tidak cukup signifikan yang terjadi di tengah kota, pembangunan di tengah kota hanya pengalih fungsian lahan kota dari yang awalnya pemukiman penduduk dialih fungsikan menjadi bangunan komersial. Sehingga pembangunan permukiman bergeser ke wilayah timur menurut Kepala Bidang Tata Kota Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Malang berpendapat bahwa :

“Sebenarnya pembangunan di tiap bagian wilayah perkotaan sama saja, akan tetapi di ketiga wilayah yaitu tengah, utara dan timur laut mengalami kejenuhan sehingga pembangunan terpusat disitu. Akan tetapi sekarang pembangunan di ketiga wilayah ini tetap, hanya beralih fungsi saja, yang awalnya permukiman warga berubah menjadi bangunan komersial seperti toko atau hotel. Sehingga pembangunan permukiman sekarang lebih maju di wilayah timur, dan di wilayah timur di dukung dengan adanya Sub Pelayanan Kota yang memiliki fungsi primer diantaranya perumahan dan terdapat pusat lingkungan. Sehingga permukiman lebih maju di wilayah timur”.

Pembangunan permukiman diarahkan ke wilayah timur yang merupakan bagian wilayah administratif dari Kecamatan Kedungkandang. Pembangunan perumahan terbagi atas perumahan formal dan perumahan non formal yang memiliki perbedaan yang terletak pada pihak yang membangun. Dalam perumahan formal yang membangun adalah *developer* yaitu merupakan pihak yang bertanggung jawab penuh dalam menyusun strategi atau membuat perencanaan suatu proyek kawasan perumahan. Sehingga dalam perumahan formal segala aturan mengenai penataan sudah sesuai dengan IMB yang diajukan dan jenis kebutuhan sudah tercukupi dan di kelola oleh *developer*.

Berbeda dengan perumahan non formal, dimana perumahan ini tumbuh dan terbentuk dengan sendirinya tanpa ada *developer*, sehingga dalam penataannya butuh kerjasama dengan masyarakat. Seperti pendapat Staf Bidang Tata Kota Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah pada hari selasa 1 maret 2016 pukul 08.15 WIB menyatakan bahwa :

“Ada perumahan formal dan non formal, kalo perumahan formal itu tanggungjawabnya *developer* bukan tanggung jawab kita (pihak pemerintah), nanti kalo sudah selesai sesuai perjanjian baru diserahkan ke kita dan jadi tanggung jawab kita, biasanya kalo perumahan formal segala hal sudah tercukupi dan tertata rapi sempadan bangunan dan

PSU nya. Berbeda dengan perumahan non formal, itu merupakan tanggung jawab pemerintah dengan masyarakat, dalam penataannya, dari awal sudah di buat aturan mengenai RTRW , selanjutnya terdapat IMB untuk mendirikan suatu bangunan agar sesuai dengan RTRW. Belum lagi kebutuhan akan PSU nya, dalam perumahan non formal sering kita jumpai permasalahan mengenai PSU sehingga kita harus berkerja sama dengan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan PSU. Dalam penataannya pun tidak sedikit yang melanggar dan tidak sesuai dengan IMB”.

Perumahan non formal sering mengalami beberapa permasalahan seperti permasalahan mengenai prasarana, sarana dan utilitas yang sering rusak dan ataupun kurangnya pemeliharaan. Disisi lain dalam perumahan non formal dalam penataannya tidak seperti perumahan formal yang tertata rapi, dalam perumahan non formal sering di jumpai permasalahan mengenai penataannya, seperti bangunan yang berada tepat di batas jalan yang tidak sesuai dengan aturan mengenai Garis Sempadan Bangunan (GSB), sehingga tidak ada ruang untuk lahan hijau ataupun halaman dan tempat parkir dan melanggar aturan mengenai Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2010-2030

Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2010-2030, terdapat suatu Kawasan Budidaya Kota Malang yang didalamnya terdapat pengaturan mengenai kawasan permukiman. Kawasan permukiman merupakan salah satu aspek penting yang harus dikembangkan, karena dalam penataan suatu permukiman dalam mendirikan suatu bangunan atau permukiman harus berdasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dalam penataan suatu permukiman menurut Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang

Wilayah Kota Malang 2010-2030 pengembangan kawasan perumahan harus berdasarkan pada ketentuan, berikut :

- (1). Pembangunan rumah tidak boleh merusak kondisi lingkungan yang ada;
- (2). Penataan rumah harus memperhatikan lingkungan dan harus berpegang pada ketentuan Garis Sempadan Bangunan (GSB), Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Lantai Bangunan (KLB), dan Koefisien Dasar Hijau (KDH) yang telah ditetapkan
- (3). Pada kawasan-kawasan atau lokasi-lokasi yang berfungsi sebagai RTH dan bersifat Khusus dilarang untuk didirikan permukiman
- (4). Penanganan lingkungan permukiman dilakukan dengan pemasyarakatan konsolidasi tanah;
- (5). Pada kawasan terbangun kota, harus disediakan ruang terbuka hijau yang cukup

Dalam setiap pembangunan suatu permukiman telah direncanakan suatu permukiman yang sesuai dengan pemanfaatan ruang dikarenakan agar suatu lahan memiliki fungsi yang sesuai dengan peruntukannya. Dalam Jurnal Administrasi Publik *Volume 2* (Febriyanti, Ribawanto, dan Praseyto. 2014) menyatakan bahwa wilayah timur Kota Malang merupakan wilayah *hinterland* yaitu kota kecil yang berada di sekitar kota besar yang memiliki kesamaan dalam pola kinerja tetapi dalam ruang lingkup yang lebih kecil.

Permukiman di wilayah timur yang merupakan wilayah administratif Kecamatan Kedungkandang memiliki potensi pembangunan yang sangat besar

pemukiman masyarakat Kota Malang bergeser ke wilayah tersebut. Wilayah lain seperti Kecamatan Klojen, Blimbing, Lowokwaru, hanya memiliki lahan jenuh dalam artian wilayah tersebut sudah memiliki bangunan dan hanya beralih fungsi saja menjadi bangunan komersial bukan bangunan untuk permukiman. Dalam mendirikan suatu bangunan terdapat acuan mengenai pembangunannya yaitu Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2010-2030. Dalam penataannya permukiman kadang kala melanggar aturan tersebut, bahkan tidak sesuai dengan peruntukannya, sehingga peraturan mengenai RTRW yang bertujuan untuk menata kawasan permukiman terabaikan.

Garis Sempadan Bangunan (GSB) merupakan garis jarak antara jalan dengan permukiman yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2010-2030, sehingga apabila masyarakat akan mendirikan bangunan diharapkan mengikuti aturan dalam perda tersebut. Akan tetapi dengan padatnya suatu permukiman, kadang kala orang mengenyampingkan garis sempadan, sehingga memakan daerah milik jalan yang akan mengakibatkan jalan menjadi semakin sempit dan keluar dari aturan mengenai Garis Sempadan Bangunan (GSB) yang terdapat dalam perda mengenai RTRW Kota Malang.

Penataan kawasan permukiman dalam Bagian wilayah perkotaan Timur lokasi yang diteliti mengacu terhadap Rancangan Peraturan Daerah Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman (RP3KP) di Kota Malang, peraturan tersebut sejalan dengan Peraturan Daerah

Kota Malang No 4 Tahun 2011. Dalam penataan kawasan permukiman harus berpegang terhadap RTRW Kota Malang salah satunya penataan mengenai Garis Sempadan Bangunan (GSB) agar seluruh permukiman tertata dan terdapat batas-batas bangunan yang harus didirikan di pinggir jalan.

Menyikapi permasalahan pembangunan yang terpusat di Kota Malang Bagian Wilayah Perkotaan Timur Kota Malang menjadi tujuan pengembangan kawasan permukiman, sehingga kawasan permukiman perlu ditata sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2010-2030, karena dalam lingkup perumahan non formal permasalahan mengenai Garis Sempadan Bangunan (GSB) sering dilanggar oleh masyarakat, maka Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Malang dan Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan dalam hal ini merupakan instansi pemerintahan yang mempunyai wewenang, tugas dan fungsi untuk melakukan pelaksanaan dan memberikan penataan terkait dengan permukiman yang ada di Kota Malang. Oleh karena itu, penulis mengangkat tema Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman dan dilakukan pada Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota Malang, hal itu dilatar belakangi karena banyaknya pembangunan pemukiman yang ada di Bagian Wilayah Perkotaan Timur Kota Malang yang mengalami kurangnya penataan mengenai kawasan permukiman khususnya ketaatan masyarakat dalam mendirikan bangunan sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota

Malang Tahun 2010-2030 selain karena dapat menimbulkan degradasi terhadap kualitas lingkungan.

## **B. Rumusan Masalah**

Penelitian ini nantinya akan melihat fenomena-fenomena dari penataan kawasan permukiman Kota Malang yang sedang berjalan. Untuk itu dalam menemukan dan meneliti fenomena tersebut, maka peneliti memerlukan suatu acuan awal dalam bentuk suatu rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota Malang ?
2. Apa saja faktor pendorong dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota Malang ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis mengenai Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman Kota Malang
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor apa saja yang mendorong dan menghambat dalam Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman Kota Malang

#### D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mendirikan manfaat berbagai pihak yang berkepentingan, yaitu:

##### 1. Manfaat Akademis

- a) Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai masukan atau sebagai sumber informasi bagi pihak lain khususnya pihak akademisi yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai implementasi penataan kawasan permukiman.
- b) Bahan untuk menambah pengetahuan dan wawasan tentang pelaksanaan penataan kawasan permukiman Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota Malang.
- c) Bekal wawasan dan pengetahuan penulis dalam mengembangkan kemampuan berpikir dan belajar menganalisis terkait implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

##### 2. Manfaat Praktis

- a) Diharapkan mampu memberikan memberikan wawasan dan gambaran bagi kalangan pemerintah dan *stakeholder* yang terlibat pada penataan kawasan permukiman.
- b) Dapat memberikan manfaat bagi pemerintah daerah khususnya Pemerintah Daerah Kota Malang yang dapat digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam memberikan peran dan pemberdayaan lebih lanjut guna memperbaiki kekurangan-

kekurangan yang selama ini dilakukan, dalam hal ini kaitanya tentang penataan kawasan permukiman.

## **E. Sistematika Penelitian**

Agar mempermudah dalam pembahasan sehingga lebih terarah secara sistematis maka penulisan dalam skripsi ini disusun dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan tentang penjelasan sub bab pendahuluan yang meliputi: latar belakang masalah yang menjelaskan tentang pentingnya penelitian yang merupakan bentuk pernyataan secara ringkas tentang permasalahan dalam penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan yang berisi pemadatan isi dari masing-masing bab yang akan ditulis.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini menguraikan tentang teori-teori atau temuan ilmiah dari buku, jurnal maupun hasil penelitian terdahulu yang relevan. Adapun teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini meliputi teori yang berhubungan dengan Implementasi Kebijakan yaitu George Edward iii.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, fokus penelitian yang mengemukakan data yang dikumpulkan, diolah dan dianalisis, kemudian lokasi dan situs penelitian tempat penelitian dilaksanakan, sumber data yang digunakan penelitian. Pengumpulan data yang menyangkut bagaimana penulis memperoleh data dan analisis data yang mengemukakan bagaimana penulis memerlukan data yang diperoleh dengan mengelompokkan data sehingga siap dianalisis serta metode analisis yang dilakukan.

#### **BAB IV : HASIL PENELITIAN**

Pada bab ini menyajikan deskripsi wilayah penelitian dengan mengemukakan data yang diperoleh dari lokasi penelitian, penyajian data dan gambaran umum lokasi penelitian serta analisis dan interpretasi data.

#### **BAB V : PENUTUP**

Pada bab ini berisi kesimpulan-kesimpulan yang didapatkan dari hasil temuan pokok penelitian sesuai dengan tujuan penelitian yang selanjutnya dapat digunakan sebagai rekomendasi pada penelitian selanjutnya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Proses Kebijakan Publik

##### 1. Definisi Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, social, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eystone (1971) dalam (Winarno, 2014:20). Ia mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep yang ditawarkan Eystone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan dapat mencakup banyak hal. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan” Dye (1975) dalam (Winarno, 2014:20). Walaupun batasan oleh Dye ini dianggap agak tepat,

namun batasan ini tidak cukup memberi perbedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah. Di samping itu, konsep, konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan, seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian lisensi. Suatu tindakan yang sebenarnya berada diluar domain kebijakan publik.

Menurut Winarno (2014:24-26) sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami menjadi beberapa kategori, kategori tersebut antara lain adalah tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*), keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*).

Tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Tuntutan-tuntutan tersebut berupa desakan agar pejabat-pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan mengenai suatu masalah tertentu. Biasanya tuntutan-tuntutan ini diajukan oleh berbagai kelompok dalam masyarakat dan mungkin berkisar antara desakan secara umum bahwa pemerintah harus “berbuat sesuatu” sampai usulan agar pemerintah mengambil tindakan tertentu mengenai suatu persoalan.

Sementara itu, keputusan kebijakan (*policy demands*) didefinisikan sebagai keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan perturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.

Sedangkan pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat-pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk pada “manifestasi nyata” dari kebijakan-kebijakan publik, yaitu hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan menggunakan kalimat yang lebih sederhana, hasil-hasil kebijakan dapat diungkapkan sebagai apa yang dilakukan oleh suatu pemerintah dan keberadaanya perlu dibedakan dari apa yang dinyatakan oleh suatu pemerintah dan keberadaanya perlu dibedakan dari apa yang dinyatakan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu. Disini perhatian kita difokuskan kepada masalah-masalah seperti

pembayaran pajak, pembangunan jalan-jalan raya, penghilangan hambatan-hambatan perdagangan, maupun pemberantasan usaha-usaha penyelundupan barang. Penyelidikan mengenai hasil-hasil kebijakan mungkin akan menunjukkan bahwa kebijakan dalam kenyataannya agak atau sangat berbeda dari apa yang tersirat dalam pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan demikian, kita dapat membedakan antara dampak-dampak kebijakan dengan hasil-hasil kebijakan. Hasil-hasil kebijakan lebih berpijak pada manifestasi nyata kebijakan publik, sedangkan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

## 2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Lindblom (1986) dalam (Winarno, 2014:35). Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut Dunn (1999) dalam (Winarno, 2014:35) adalah sebagai berikut:

a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam suatu agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan “bemain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

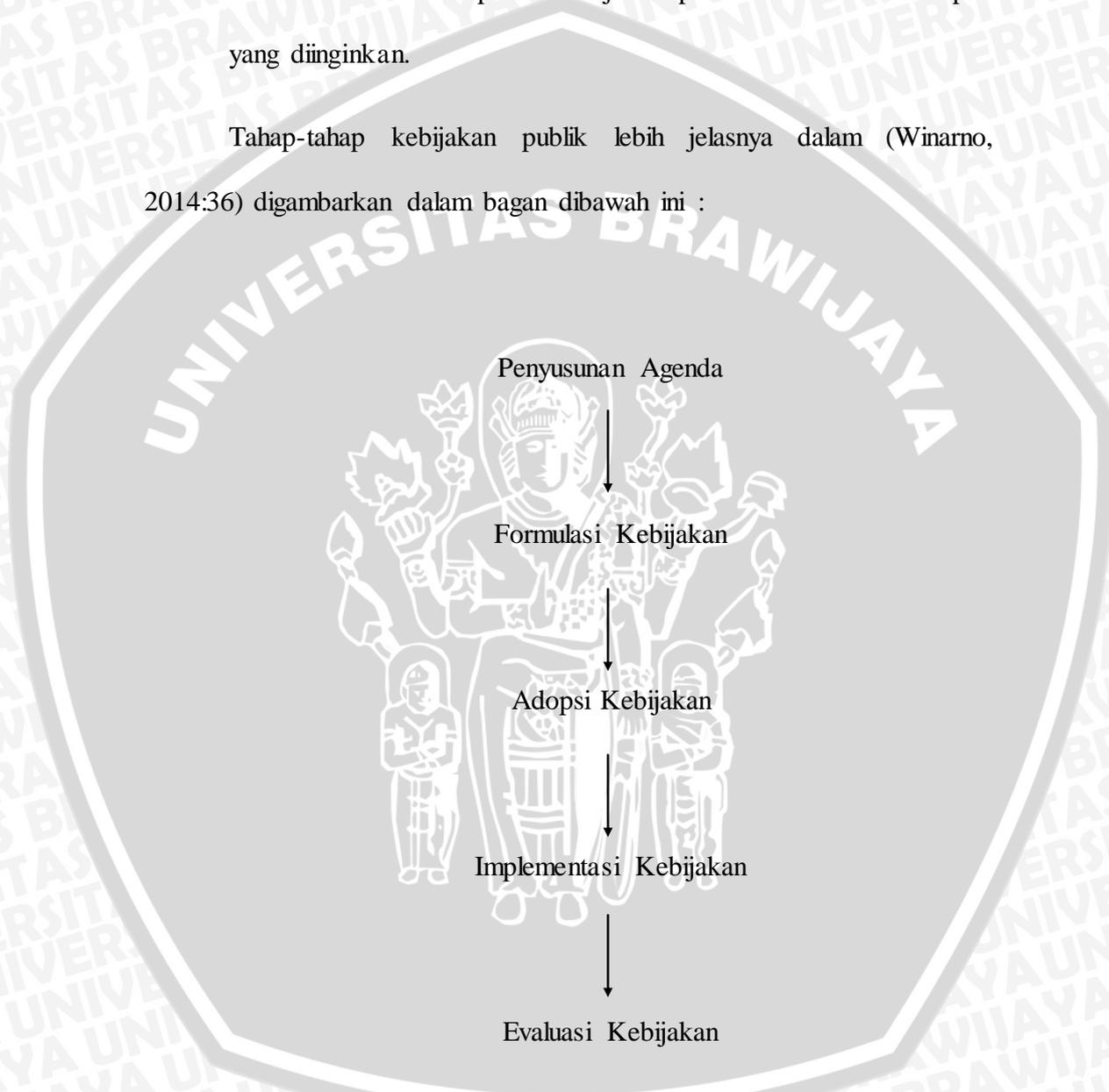
Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan *elite*, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau di evaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal

ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Tahap-tahap kebijakan publik lebih jelasnya dalam (Winarno, 2014:36) digambarkan dalam bagan dibawah ini :



Gambar 1 Tahap-tahap Kebijakan Publik  
Sumber : Winarno, 2014:36.

## B. Implementasi

### 1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam seluruh proses kebijakan karena kebijakan publik yang telah dibuat akan bermanfaat bila diimplementasikan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dipandang sebagai proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk mencapai tujuan kebijakan. Dimana didalam implementasi kebijakan aktor/organisasi, prosedur dan teknik dipakai secara bersama dan simultan.

Dalam arti seluas-luasnya, implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergistis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki (Wahab, 2012:133).

Kamus Webster dalam (Wahab, 2012:135), secara *lexicografis* merumuskan bahwa istilah *to implement* (mengimplementasikan) itu berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu): *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Kalau pandangan ini kita ikuti, maka

implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses keputusan melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

Van Meter dan Van Horn (1975) dalam (Wahab, 2012:135), merumuskan proses implementasi sebagai *“those action by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set fort in prior policy decisions”* ( tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individual/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Menurut Edwar III (1980) dalam (Winarno, 2014:177), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards mulai dengan mengajukan buah pertanyaan, yakni: prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Edward berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku dan struktur birokrasi. Tentu saja dari keempat variabel ini terdapat kemiripan dengan model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh van Meter dan van Horn walaupun dalam penjelasannya tidak sangat mirip.

Menurut Edwards, oleh karena empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan berkerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. Untuk memahami suatu implementasi kebijakan perlu untuk menyederhanakan, dan untuk menyederhanakan perlu merinci penjelasan-penjelasan tentang implementasi dalam komponen-komponen utama. Patut diperhatikan disini bahwa implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang mencakup banyak interaksi dari banyak variabel. Oleh karenanya, tidak ada variabel tunggal dalam proses

implementasi, sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara satu variabel dengan variabel yang lain, dan bagaimana variabel-variabel ini memengaruhi proses implementasi kebijakan.

### 1.1 Komunikasi

Secara umum Edwards dalam (Winarno, 2014:178-181) membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*). Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Akan tetapi, banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan dan hambatan-hambatan ini mungkin menghalangi pelaksanaan kebijakan.

Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak jelas, maka para pelaksana (*implementator*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan

pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan membingungkan dan menghalangi staf administratif dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Sementara itu, ada banyak ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan. Beberapa hal yang dimaksud menyangkut transmisi, konsistensi dan kepastian.

Transmisi. Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana nampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalah pahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.

Ada beberapa hambatan dalam yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. Pertama, pertentangan

pendapat oleh para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan-kebijakan ini akan menimbulkan hambatan-hambatan atau distorsi seketika terhadap komunikasi kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan keleluasaan yang tidak dapat mereka elakkan dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah umum. Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi. Seperti kita ketahui birokrasi mempunyai struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkis. Kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Pengguna sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah-perintah pelaksana. Ketiga, pada akhirnya penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi-komunikasi yang “sebenarnya”.

Kejelasan. Faktor kedua yang dikemukakan Edwards adalah kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana

suatu program dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun demikian, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi. Pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Sesuatu yang sering dihambat oleh instruksi-instruksi yang sangat spesifik menyangkut implementasi kebijakan.

Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai sesuatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

Konsistensi. Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Di sisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakanyang tidak konsisten akan

mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

### 1.2 Sumber-Sumber

Menurut Edward dalam (Winarno, 2014:184-192)Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

**Staf.** Barangkali sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staf. Ada satu hal yang harus diingat adalah bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah ataupun

staf, namun disisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang peilk menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.

Salah satu masalah yang dihadapi oleh pemerintah adalah sedikitnya pejabat yang mempunyai keterampilan-keterampilan pengelolaan. Seringkali mereka yang mempunyai latar belakang profesional dinaikkan pangkatnya sampai mereka menjadi administrtator-administrator, dan dengan demikian, tidak lagi menggunakan keterampilan-keterampilan profesional mereka. Lagipula, mereka seringkali tidak mempunyai keahlian pengelolaan yang dibutuhkan bagi kedudukan-kedudukan mereka yang baru. Latihan-latihan atau *training* yang diberikan kepada para pelaksana ini sangat minim, sehingga kemampuan profesional mereka mengalami kenaikan yang cukup lambat. Sementara itu pejabat-pejabat ditingkat atas, yaitu pejabat-pejabat yang dipilih berdasarkan politik mempunyai kedudukan yang relatif singkat. Pejabat ini kurang menanamkan pengembangan keterampilan jangka panjang. Disamping itu juga, para pejabat karier sendiri tidak menekankan latihan pengelolaan sebagai kriteria kenaikan pangkat. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan insentif guna memperoleh kecakapan-kecakapan tersebut.

Kurangnya keterampilan-keterampilan pengelolaan merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah (dan mungkin juga pemerintah pusat). Hal ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional. Faktor lain adalah kesulitan dalam

merekrut dan mempertahankan administrator-administrator yang kompeten karena pada umumnya gaji, prestise dan jaminan kerja mereka yang rendah. Dalam banyak kasus, rendahnya jaminan kerja telah mendorong banyak orang untuk menghindari pekerjaan di birokrasi pemerintah. Orang-orang yang mempunyai kemampuan cenderung bekerja di sektor swasta atau diluar pemerintah karena mempunyai jaminan kerja yang lebih baik.

**Informasi.** Informasi merupakan sumber penting kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunya dua bentuk. Pertama, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Yakni menyangkut faktor komunikasi, ketidakjelasan komunikasi, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan akan menghambat keberhasilan implementai. Bentuk kedua dari informasi adalah data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang ataukah tidak.

Selain itu, implementasi kebijakan seringkali membutuhkan informasi tentang ketaatan dari organisasi-organisasi atau individu-individu dengan hukum. Akan tetapi, data tentang ketaatan biasanya sulit diperoleh. Hal ini disebabkan kurangnya staf yang mampu memberikan

informasi mengenai ketidaktaatan hukum yang mungkin dilakukan. Menyandarkan pada informasi dari mereka yang dianggap melakukan ketaatan menimbulkan persoalan-persoalan menyangkut implementasi yang efektif.

**Wewenang.** Sumber lain yang penting dalam pelaksanaan adalah wewenang. Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda, seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan; mengajukan masalah-masalah ke pengadilan; mengeluarkan perintah kepada para pejabat lain; menarik dana dari suatu program; menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintah daerah; membeli barang-barang dan jasa; atau memungut pajak.

Namun demikian, dalam beberapa hal suatu badan mempunyai wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan dengan tepat. Bila wewenang formal tidak ada, atau sering disebut sebagai wewenang diatas kertas, seringkali disalah mengerti oleh para pengamat dengan wewenang yang efektif. Padahal keduanya mempunyai perbedaan yang cukup substansial. Wewenang diatas kertas atau wewenang formal adalah suatu hal, sedangkan apakah wewenang tersebut digunakan secara efektif adalah hal lain. Dengan demikian, bisa saja terjadi suatu badan mempunyai wewenang formal yang besar namun tidak efektif dalam menggunakan wewenang tersebut. menurut Edwards,

kita dapat memahami mengapa hal ini terjadi dengan menyelidiki salah satu dari sanksi-sanksi yang paling potensial merusak dari yuridiksi-yuridiksi tingkat tinggi, yakni wewenang menarik kembali dana dari suatu program. Misalnya, misalnya, pemerintah bisa saja dengan menggunakan wewenang yang dimiliki menarik kembali atau menghentikan dana untuk pemerintah-pemerintah daerah, namun penarikan atau penghentian ini bukan berarti tanpa resiko. Kurangnya wewenang yang efektif disadari oleh para pejabat dan karena itu, mereka membutuhkan kerjasama dengan pelaksana-pelaksana lain jika mereka ingin melaksanakan program-program dengan berhasil.

**Fasilitas.** Fasilitas fisik bisa pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mungkin memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

Sementara itu, penyediaan fasilitas-fasilitas yang layak untuk mendukung implementasi yang efektif tidaklah selalu mudah. Masyarakat seringkali menentang bahkan dengan mengkonsolidasikan diri untuk menentang pembangunan-pembangunan fasilitas. Masyarakat seringkali mengeluh ketika pajak dinaikan untuk membangun fasilitas-fasilitas baru sementara pada saat pemerintah ingin membebaskan tanah untuk

membangun fasilitas baru tersebut, aparat keamanan sering harus “berperang” dengan mereka. Hal ini seringkali menjadi faktor yang menyulitkan para perumus kebijakan untuk menyediakan fasilitas yang memadai bagi keberhasilan implementasi kebijakan yang efektif.

### 1.3 Kecenderungan-Kecenderungan

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Dalam beberapa kasus, karena sifat dari kebijakan serta sifat dari sistem pengadilan, seringkali suatu kebijakan dilaksanakan oleh yurisdiksi yang lain. Hal ini berakibat pada semakin terbukanya intrepetasi terhadap kebijakan yang dimaksud dan bila hal ini benar-benar terjadi maka akan berakibat pada semakin sulitnya implementasi kebijakan, sebab interpretasi yang terlalu bebas terhadap kebijakan akan semakin mempersulit implementasi yang efektif dan besar kemungkinan implementasi yang dijalankan menyimpang dari tujuan awalnya.

Individu-individu di luar sektor pemerintahan atau birokrasi juga mempunyai pengaruh bagi implementasi kebijakan. Sebagian besar penduduk yang terlibat dalam pelaksanaan satu atau lebih kebijakan dan usaha-usaha pelaksanaannya pada umumnya tidak sangat nampak. Dengan demikian potensi untuk melakukan kesalahan dalam implementasi adalah besar jika warganegara-warganegara tidak menyetujui suatu kebijakan. Kecenderungan-kecenderungan dari para individu swasta terhadap tipe-tipe tertentu dari sistem-sistem pemberian pelayanan mungkin juga menghalangi pelaksanaan karena mencegah orang-orang mengambil keuntungan dari manfaat yang ada.

#### **1.4 Struktur Birokrasi**

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada pada struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Pada dasarnya, para pelaksana kebijakan mungkin mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya. Tetapi dalam pelaksanaannya mungkin mereka masih dihambat oleh struktur-struktur organisasi dimana mereka menjalankan

kegiatan tersebut. Menurut Edwards dalam (Winarno, 2014:206), ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi-organisasi birokrasi pemerintah.

#### **Pengaruh struktur organisasi bagi implementasi (SOP).**

Struktur organisasi-organisasi yang melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh penting terhadap implementasi. Salah satu dari aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (*Standard Operating Procedures, SOP*). Prosedur-prosedur biasa dalam menanggulangi keadaan-keadaan umum digunakan dalam organisasi-organisasi publik maupun swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar (orang dapat

dipindahkan dengan mudah dari suatu tempat ke tempat yang lain) dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

Pengaruh struktur organisasi terhadap implementasi antara lain struktur organisasi-organisasi yang melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh penting pada implementasi. Salah satu aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (*Standard Operating Procedure, SOP*). Prosedur-prosedur biasa ini dalam menanggulangi keadaan-keadaan umum digunakan dalam organisasi-organisasi publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar (orang dapat dipindahkan dengan mudah dari satu tempat ke tempat lain) dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

Kurangnya sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan dengan semestinya membantu dalam menjelaskan penggunaan SOP yang berulang-ulang. Para pelaksana jarang mempunyai kemampuan untuk dengan seksama dan secara individual setiap keadaan yang mereka hadapi. Sebaliknya mereka mengandalkan pada prosedur-prosedur biasa yang menyederhanakan pembuatan keputusan dan menyesuaikan tanggung jawab program dengan sumber-sumber yang ada. Sekali prosedur-prosedur bisa ditetapkan, maka cenderung tetap berlaku.

SOP juga sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Di samping itu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dari suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Birokrasi-birokrasi di mana SOP tidak melekat – apakah karena badan yang baru atau tingkat pergantian personil yang tinggi-mungkin lebih tanggap terhadap kebutuhan bagi cara-cara yang lazim untuk implementasi. Sementara itu, waktu yang lama dan perilaku yang ditentukan dengan jelas dalam undang-undang mungkin membantu dalam mengatasi cara-cara lazim birokrasi yang tidak semestinya.

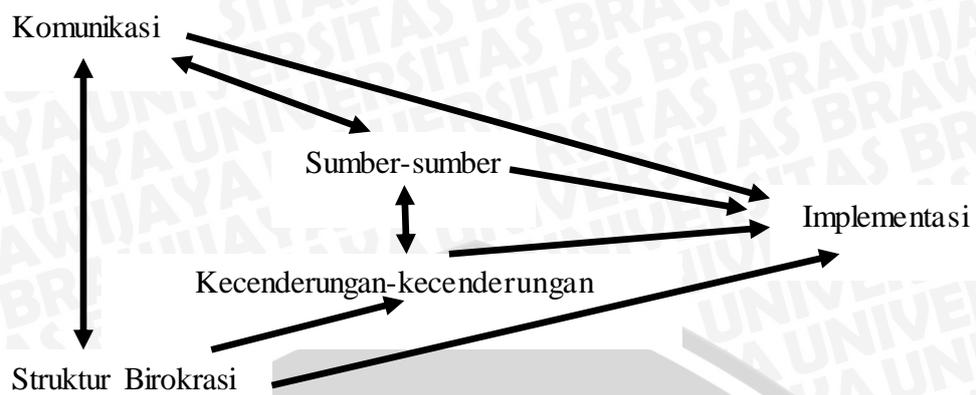
Namun demikian, disamping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program-program yang luwes mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru ketimbang birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini.

**Fragmentasi.** Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar diantara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Kongres

dan lembaga-lembaga legislatif lain mencantumkan banyak badan secara terpisah dalam undang-undang agar dapat mengamatinya lebih teliti dan dalam usaha menentukan perilaku mereka. Sementara itu, badan-badan yang ada bertentangan satu sama lain untuk mempertahankan fungsi-fungsi mereka dan menentang usaha-usaha yang memungkinkan mereka mengkoordinasi kebijakan-kebijakan dengan badan-badan yang melaksanakan program-program yang ada. Selain itu, kelompok-kelompok kepentingan juga akan mempunyai pengaruh dalam mendorong fragmentasi. Sifat multi dimensi dari banyak kebijakan juga ikut mendorong fragmentasi.

Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda, mendorong para birokrat ini untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Hambatan ini diperburuk oleh struktur pemerintah yang terpecah-pecah. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan untuk berhasil.

Gambar 2 dibawah ini menjelaskan interaksi-interaksi faktor-faktor yang berhubungan satu sama lain yang akan menjelaskan peranan mereka dalam proses implementasi :



Gambar 2 Dampak Langsung dan Tidak Langsung Pada Implementasi  
Sumber : Winarno (2014 : 211)

## 2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

### a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Sunggono, 1994 : 149-153).

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. (Sunggono, 1994 :144-145).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara.

Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

### **3. Permukiman dan Perumahan**

#### **1. Permukiman dan Perumahan**

Berdasarkan Undang-undang No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman terdapat pengertian-pengertian sebagai berikut :

- Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya
- Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.
- Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.
- 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. Elemen Dasar Permukiman dan Perumahan

Dari artian perumahan permukiman dapat disimpulkan bahwa permukiman terdiri dari dua bagian yaitu: manusia (baik sebagai pribadi maupun dalam hubungan sosial) dan tempat yang mewadahi manusia yang berupa bangunan (baik rumah maupun elemen penunjang lain).

Menurut Constantinos A. Doxiadis (1968: 21-35) dalam ( Endang, 2006: 43) ada lima elemen dasar permukiman:

- a. *Nature* (alam) yang bisa dimanfaatkan untuk membangun rumah dan difungsikan semaksimal mungkin,
- b. *Man* (manusia) baik pribadi maupun kelompok,
- c. *Society* (Masyarakat) bukan hanya kehidupan pribadi yang ada tapi juga hubungan sosial masyarakat,
- d. *Shells* (rumah) atau bangunan dimana didalamnya tinggal manusia dengan fungsinya masing-masing,
- e. *Networks* (jaringan atau sarana prasarana) yaitu jaringan yang mendukung fungsi permukiman baik alami maupun buatan manusia seperti jalan lingkungan, pengadaan air bersih, listrik, drainase, dan lain-lain.

Dalam membicarakan alam adalah alam pada saat permukiman akan dibangun, bukan kondisi pada suatu saat dimasa lampau. Karena seiring berjalannya waktu, alam pun mengalami perubahan. Kondisi alam pada waktu manusia pada jaman purba dengan kondisi sekarang sangatlah berbeda. Untuk mencapai tujuan permukiman yang ideal sangatlah

dipengaruhi oleh kelima elemen dasar tersebut. Yaitu kombinasi antara alam, manusia, bangunan, masyarakat dan sarana prasarana.

Elemen dasar tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Alam: iklim, kekayaan alam, topografi, kandungan air, tempat tumbuh tanaman, tempat binatang hidup.
- b. Manusia: kebutuhan biologi (ruang, udara, air, suhu,dll), rasa, kebutuhan emosi (hubungan manusia, keamanan, keindahan, dll), nilai moral dan budaya.
- c. Masyarakat: kepadatan penduduk, tingkat strata, budaya, ekonomi, pendidikan, kesehatan, hiburan, hukum.
- d. Bangunan: rumah, fasilitas umum (sekolah, rumah sakit, perdagangan, dll), tempat rekreasi, perkantoran, industri, transportasi.
- e. Sarana prasarana: jaringan (sistim air bersih, listrik, jalan, telepon, TV), sarana transportasi, drainase, sampah, MCK.

Adapun elemen dasar lingkungan perumahan menurut Dirjen Cipta Karya yaitu:

- a. Jalan lingkungan
- b. Jalan setapak
- c. Sistem drainase
- d. Penyediaan air bersih
- e. Pengumpulan dan pembuangan sampah
- f. Fasilitas penyehatan lingkungan (MCK)

### 3. Kawasan Perumahan Perkotaan

Proses urbanisasi yang terjadi di negara-negara sedang berkembang bukan disebabkan oleh faktor revolusi industri seperti yang terjadi di negaranegara barat, akan tetapi proses urbanisasi yang terjadi karena migrasi penduduk menurut Kleniewski ,2006 dalam (Suhaeni, 2010 : 118)

Migrasi penduduk merupakan sebuah respon penduduk terhadap pembangunan yang tidak merata menurut Pacione, 2001 dalam (Suhaeni, 2010 : 118). Ada dua faktor mengapa migrasi penduduk terjadi, yaitu faktor pendorong dan penarik Drakakis-Smith, 2000 dalam (Suhaeni, 2010 : 118). Faktor pendorong terjadi karena adanya tekanan yang memaksa penduduk untuk berpindah. Faktor penarik, yaitu dasar-dasar yang memberikan daya tarik tempat tujuan migrasi, contohnya, kehidupan perkotaan. Beberapa bukti menunjukkan bahwa migrasi penduduk ke kota banyak disebabkan oleh peluang penghasilan, pekerjaan, pendidikan dan kehidupan sosial yang lebih dinamis di perkotaan daripada di perdesaan yang cenderung statis.

Jumlah penduduk yang terus bertambah dan lahan perkotaan yang dimanfaatkan semakin penuh sesak, sehingga kawasan perumahan dengan kepadatan tinggi di kawasan perkotaan terbentuk tanpa dapat dihindari. Kota-kota di negara sedang berkembang cenderung membentuk ukuran kota yang semakin besar melebar dan proporsi penduduk terkonsentrasi pada satu kota utama Kleniewski, 2006 dalam (Suhaeni, 2010 : 119)

Kondisi-kondisi tersebut pada akhirnya dapat memperburuk kualitas lingkungan internal pada skala unit *neighbourhood* kawasan perumahan perkotaan. Hal ini dapat dilihat dari kondisi pasokan air bersih yang tidak memadai dan kurang memenuhi standar kesehatan (Pacione, 2001). Keberadaan polutan karena saluran air kotor, sampah dan drainase yang tidak mendapatkan perlakuan yang tepat. Kondisi tempat berkehidupan yang penuh sesak mengganggu sirkulasi dan kualitas udara serta kesehatan penduduk yang berpengaruh terhadap kondisi kesehatan dan keselamatan penduduk. Beberapa penyakit yang mudah menular dalam kondisi tersebut seperti *Tubercolose* (TBC), influenza, diare yang merupakan penyakit menular melalui ruang udara yang sempit, atau menular melalui air yang tidak mencukupi. Standar unit hunian sehat untuk satu keluarga yang dihuni oleh 4 orang mengikuti Standar Nasional Indonesia (SNI) selayaknya berukuran 36 m<sup>2</sup> dengan ukuran kapling 60 m<sup>2</sup>. Akan tetapi, pada banyak kasus, seringkali penduduk terpaksa harus tinggal dengan menempati ruang-ruang yang sempit. Satu unit rumah dihuni oleh lebih dari 5 orang anggota keluarga. Apabila kondisi tersebut tidak ditunjang oleh asupan makanan yang memadai berakibat pada daya tahan tubuh yang lemah dan rentan sakit Pacione, 2001 dalam (Suhaeni, 2010 : 119)

Dalam jurnal ilmiah nya menurut Suhaeni, 2010 kondisi tersebut di atas dapat dilihat sebagai masalah yang kompleks, karena berbagai faktor saling terkait dan sulit teruraikan "benang merahnya", sehingga akhirnya

penanganannya dinilai tidak tepat sasaran. Oleh sebab itu diperlukan proses identifikasi yang seksama dan klasifikasi atas beberapa faktor yang sangat berpengaruh terhadap kondisi kawasan perumahan, terutama pada kawasan perumahan yang memiliki kemudahan akses yang tinggi terhadap pusat kegiatan ekonomi, karena lokasi tersebut secara sosial seringkali menjadi tempat yang disukai sebagai tempat berkehidupan dan secara ekonomi sebagai tempat mencari nafkah keluarga.

Secara umum terdapat 4 (empat) sumber utama penyediaan perumahan sebagai tempat hunian keluarga. Hartshorn, 1992 dan Pacione, 2001 dalam (Suhaeni, 2010 : 119), yaitu:

*Public housing* dibangun secara konvensional oleh pemerintah atau oleh swasta, bersifat formal dan merupakan adopsi dari bentuk penyediaan perumahan yang mengacu pada berbagai standar negara maju.

*Squatter settlements* yaitu rumah-rumah yang terbangun tanpa perencanaan dengan status *illegal*, karena dibangun tanpa prosedur dasar hukum yang berlaku dan seringkali melahirkan rasa tidak aman bagi para penghuninya.

*Private housing* yaitu perumahan yang dibangun oleh swasta dan umumnya berorientasi pada harga pasar. Di negara-negara sedang berkembang umumnya *private housing* ini tidak populer karena harga unit yang ditawarkan tidak terjangkau oleh kebanyakan penduduknya.

*Slum settlements* atau permukiman kumuh pada umumnya merupakan perumahan permanen dengan status kepemilikan yang legal, akan tetapi menjadi kumuh karena kurangnya pemeliharaan, perbaikan dan usia bangunan yang sudah tua, sehingga menjadi kumuh. Biasanya jenis permukiman kumuh ini tersebar luas dan mudah ditemukan di negara-negara sedang berkembang. Permukiman kumuh ini sering menjadi tempat favorit sebagai tempat pertama untuk bertahan dan berkehidupan di perkotaan oleh orang-orang yang bermigrasi atau pindah ke kota terutama untuk mencari penghasilan tetapi tidak memiliki keahlian, pengetahuan atau keterampilan dalam bekerja.

#### **4. Dasar Penataan Kawasan Perumahan dan Permukiman**

Dalam Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 penataan rumah harus memperhatikan lingkungan dan harus berpegang pada ketentuan

##### **1. Garis Sempadan Bangunan (GSB)**

GSB atau *building demarcation line* adalah garis batas dalam mendirikan bangunan di suatu persil atau petak yang tidak boleh dilewatinya. Garis ini bisa membatasi fisik bangunan ke arah depan, belakang, ataupun samping. Lebar GSB biasanya dihitung seperempat dari lebar Daerah Milik Jalan (DMJ) dan ditarik dari batas Garis Sempadan Pagar (GSP). Khusus untuk kawasan perdagangan dan jasa komersial, GSB minimum adalah 5 (lima) meter dari batas GSP.

Garis Sempadan Samping/Belakang Bangunan (GSpS/GSpB), yaitu sempadan yang membatasi jarak terdekat bangunan terhadap garis batas samping atau belakang kapling, dihitung dari garis batas kapling terhadap batas terluar samping/belakang bangunan yang berfungsi sebagai ruang, untuk pertimbangan faktor keselamatan antarbangunan.

## 2. Koefisiensi Dasar Bangunan (KDB)

KDB atau *buliding coverage ratio* adalah angka persentase berdasarkan perbandingan jumlah luas lantai dasar bangunan terhadap luas tanah diperpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana tata ruang kota.

Pengaturan KDB ditujukan untuk mengatur proporsi antara daerah terbangun dan tidak terbangun serta untuk mengatur intensitas kepadatan bangunan. KDB merupakan satu ukuran yang mengatur proporsi luas penggunaan lahan terbangun dan tidak terbangun pada satu kapling. Maksud luas lahan terbangun di sini adalah luas total lantai dasar dimana pada suatu struktur bangunan yang kompleks memiliki aturan perhitungan tersendiri.

Ketentuan pengaturan KDB bertujuan untuk :

- a. Menjaga keseimbangan dan kelestarian lingkungan
- b. Menciptakan keserasian lingkungan baru dan lingkungan lama yang sudah terbentuk.
- c. Menjaga keseimbangan antara bangkitan kendaraan yang ditimbulkan oleh bangunan dan rencana jaringan jalan.

### 3. Koefisiensi Lantai Bangunan (KLB)

KLB atau *floor coverage ratio* adalah besaran ruang yang dihitung dari angka perbandingan jumlah luas seluruh lantai bangunan terhadap luas tanah perpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana teknis ruang kota. KLB merupakan ukuran yang menunjukkan proporsi total luas lantai suatu bangunan dengan luas kapling dimana bangunan tersebut berdiri.

### 4. Ketinggian Bangunan (TB)

TB atau *building elevated* merupakan jumlah lantai penuh dalam satu bangunan dihitung mulai lantai dasar sampai puncak atap suatu bangunan, yang dinyatakan dalam meter; atau TB adalah angka yang membatasi ketinggian suatu bangunan yang dapat berupa lapis/tingkat bangunan, atau dalam satuan ketinggian (meter).

Pengaturan ketinggian bangunan selain dapat membentuk terciptanya kesan klimaks dan antiklimaks, juga bertujuan untuk menciptakan *skyline* kawasan, agar tercipta kesan dinamis. Kecenderungannya adalah makin dekat dengan pusat kota atau pusat kegiatan, maka bangunan akan semakin rapat dan tinggi, yang mencerminkan intensitas kegiatan yang kian tinggi pula. Pada prinsipnya, bangunan bertingkat hanya diizinkan pada penggunaan lahan yang menuntut intensitas penggunaan ruang yang tinggi, seperti lahan untuk kegiatan perdagangan dan jasa komersial.

Arahan pengaturan ketinggian bangunan di wilayah Kecamatan Pinang adalah untuk (a) menciptakan keamanan dan kenyamanan lingkungan serta ritme kesan visual yang indah, dan (b) menciptakan efektivitas dan efisiensi pemanfaatan lahan.

### 5. Garis Sempadan Bangunan (GSB)

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang No 1 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Bangunan terdapat pengertian-pengertian sebagai berikut :

- Garis Sempadan yang selanjutnya disingkat GS adalah garis batas yang ditetapkan oleh yang berwenang dan tidak boleh dilampaui untuk suatu pendirian bangunan.
- Garis Sempadan Bangunan yang selanjutnya disingkat GSB atau Garis Sempadan Pondasi Bangunan terluar adalah merupakan jarak bebas minimum dari bidang-bidang terluar suatu massa bangunan terhadap:
  - a. Batas tepi Daerah Milik Jalan (DAMIJA);
  - b. Batas lahan yang dikuasai;
  - c. Batas tepi sungai/pantai;
  - d. Antar massa bangunan lainnya;
  - e. Rencana saluran, jaringan tegangan tinggi listrik, jaringan pipa gas dan sebagainya.
- Garis Sempadan Pagar yang selanjutnya disingkat GSP adalah garis bagian luar dari pagar persil atau pagar pekarangan.

- Garis Sempadan Jalan yang selanjutnya disingkat GSJ adalah garis bagian luar dari batas tepi Daerah Milik Jalan (DAMIJA) atau *Right Of Way* (ROW).

Berdasarkan Bagian ke tujuh Peraturan Daerah Kota Malang No 1 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Bangunan terdapat pasal mengenai pengaturan mengenai Garis Sempadan Bangunan (GSB) antara lain :

Pasal 11

- (1) Kepala Daerah dengan persetujuan pimpinan DPRD menentukan garis sempadan jalan, garis sempadan pagar muka bangunan, garis sempadan bangunan muka yang menghadap ke jalan dan garis sempadan sungai;
- (2) Kepala Daerah menentukan garis sempadan belakang bangunan dan garis sempadan pagar belakang, begitu pula garis sempadan saluran umum, jaringan umum dan lapangan umum;
- (3) Dalam kawasan-kawasan bangunan, dimana diperbolehkan adanya beberapa kelas bangunan dan dalam kawasan campuran, untuk tiap-tiap kelas bangunan itu dapat ditetapkan garis-garis sempadan tersendiri;
- (4) Apabila garis sempadan pagar dan atau garis sempadan jalan dengan garis sempadan muka bangunan berimpit atau garis sempadan bangunan sama dengan nol maka muka bangunan harus ditempatkan dengan pinggir mukanya pada garis itu;

(5) Kepala Daerah dengan persetujuan pimpinan DPRD berwenang untuk memberikan pembebasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), sepanjang penempatan belakang tidak mengganggu pandangan umum dan jalan;

(6) Ketentuan besar kecilnya Garis Sempadan Bangunan dapat diperbaharui dengan memperhatikan perkembangan kota, kepentingan umum, keserasian dengan lingkungan, maupun pertimbangan lain oleh Kepala Daerah dengan mendengarkan pendapat teknis para ahli terkait dan dengan persetujuan pimpinan DPRD

#### Pasal 12

(1) Garis sempadan pondasi bangunan terluar yang sejajar dengan as jalan (rencana jalan), tepi sungai, ditentukan berdasarkan lebar jalan/rencana jalan/lebar sungai, fungsi jalan dan peruntukan kapling atau kawasan;

(2) Letak garis sempadan pondasi bangunan terluar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, bilamana tidak ditentukan lain adalah separuh lebar daerah milik jalan (damija) ditambah 1 (satu) meter dihitung dari tepi jalan/pagar;

(3) Untuk lebar jalan atau sungai yang kurang dari 5 (lima) meter, letak garis sempadan bangunan ditentukan 2,5 (dua koma lima) meter dihitung dari tepi jalan atau pagar;

- (4) Letak garis sempadan pondasi bangunan terluar pada bagian belakang yang berbatasan dengan tetangga bilamana tidak ditentukan lain ditentukan minimal 2 (dua) meter dari batas kapling atau atas dasar kesepakatan dengan tetangga yang saling berbatasan.

#### Pasal 13

- (1) Dilarang mendirikan sesuatu bangunan dengan tidak memperhatikan garis-garis sempadan bangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 dan pasal 12 Peraturan Daerah ini;
- (2) Dalam pembaharuan seluruhnya dari sesuatu bangunan, maka bagian-bagiannya yang terletak di luar garis sempadan bangunan harus dibongkar;
- (3) Dalam memberikan sesuatu ijin untuk memperbaharui sesuatu bangunan dari sesuatu bangunan cagar budaya yang telah ada atau mendirikan sesuatu bangunan tambahan padanya, maka Kepala Daerah dengan persetujuan pimpinan DPRD untuk kepentingan pembangunan yang teratur, dapat menentukan syarat, bahwa bagian-bagian dari bangunan itu yang ada di luar garis sempadan dibongkar asal luas bangunan yang akan dibongkar itu tidak melebihi separuhnya dari luas bangunan yang akan diperbaharui dan atau ditambahkannya dan tidak melebihi  $\frac{1}{5}$  (satu per lima) nya dari sisa luasnya bangunan itu seluruhnya setelah diadakan pembaharuan atau penambahan itu, segala sesuatu bilamana perlu

dengan pemberian ganti rugi untuk bagian bangunan yang harus dibongkar itu;

- (4) Apabila pada permohonan ijin mendirikan bangunan ternyata dalam, penelitian berakibat dari penetapan garis-garis sempadan ada sebagian tanah persil tempat bangunan dilarang dipergunakan untuk mendirikan bangunan, maka pemohon ijin wajib menyerahkan sebagian tanah tersebut kepada Pemerintah Daerah guna kepentingan umum.

#### Pasal 14

- (1) Larangan untuk melampaui garis sempadan muka bangunan yang tidak merangkap menjadi garis sempadan pagar dan untuk garis sempadan belakang tidak berlaku bagi:
- Pipa-pipa saluran, jendela-jendela atau tutupan daun jendela dan pintu yang berputar ke luar, papan-papan merk;
  - Pinggir-pinggir dinding, plisir-plisir muka bangunan, kuping-kuping atap, kanopi-kanopi dan tangga yang tidak beratap;
  - Serambi yang tidak beratap selama letaknya di dalam garis sempadan pagar.
- (2) Larangan untuk melampaui garis sempadan muka bangunan yang merangkap menjadi garis sempadan pagar dan atau garis sempadan jalan tidak berlaku untuk:

- a. Pinggiran pasangan dinding, pilaster-pilaster ambang pintu dan jendela dan pipa-pipa pembuangan air hujan, asal tidak menjulang lebih dari 15 (lima belas) centi meter;
  - b. Plisir-plisir muka bangunan, kuping-kuping atap dan kanopi-kanopi, asal letaknya di lingkungan toko, sekurang-kurangnya 2,25 (dua koma dua lima) meter di atas permukaan jalan yang ada di bawahnya dan tidak menjulang lebih dari lebar trotoar dan tidak mengganggu pemandangan jalan;
  - c. Erker-erker dan beranda-beranda yang terbuka atau tertutup pada loteng-loteng asal lebarnya tidak lebih dari separuhnya dari lebar muka bangunan, tidak menjulang lebih dari 1 meter dan letaknya sekurang-kurangnya 3 (tiga) meter di atas permukaan jalan.
- (3) Kepala Daerah dengan persetujuan pimpinan DPRD dapat memberikan pembebasan antara garis sempadan muka bangunan dan garis sempadan pagar atau jalan untuk mendirikan Pavilyun-pavilyun taman yang terbuka, pergola-pergola dan bangunan-bangunan semacam itu merupakan bagian dari perlengkapan kebun, dalam rangka menambah keindahan pemandangan umum dari halaman muka.

#### Pasal 15

- (1) Kepala Daerah dengan pertimbangan keselamatan, kesehatan dan kenyamanan dapat menetapkan garis sempadan samping,

serta garis sempadan belakang bangunan terhadap batas persil yang diatur di dalam ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah ini;

(2) Untuk bangunan yang digunakan sebagai tempat penyimpanan bahan-bahan/benda-benda yang mudah terbakar dan atau bahan berbahaya maka Kepala Daerah dapat menetapkan syarat-syarat lebih lanjut mengenai jarak-jarak yang harus dipatuhi, diluar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini;

(3) Pada kawasan yang intensitas bangunannya padat atau rapat, maka garis sempadan samping dan belakang bangunan harus memenuhi persyaratan :

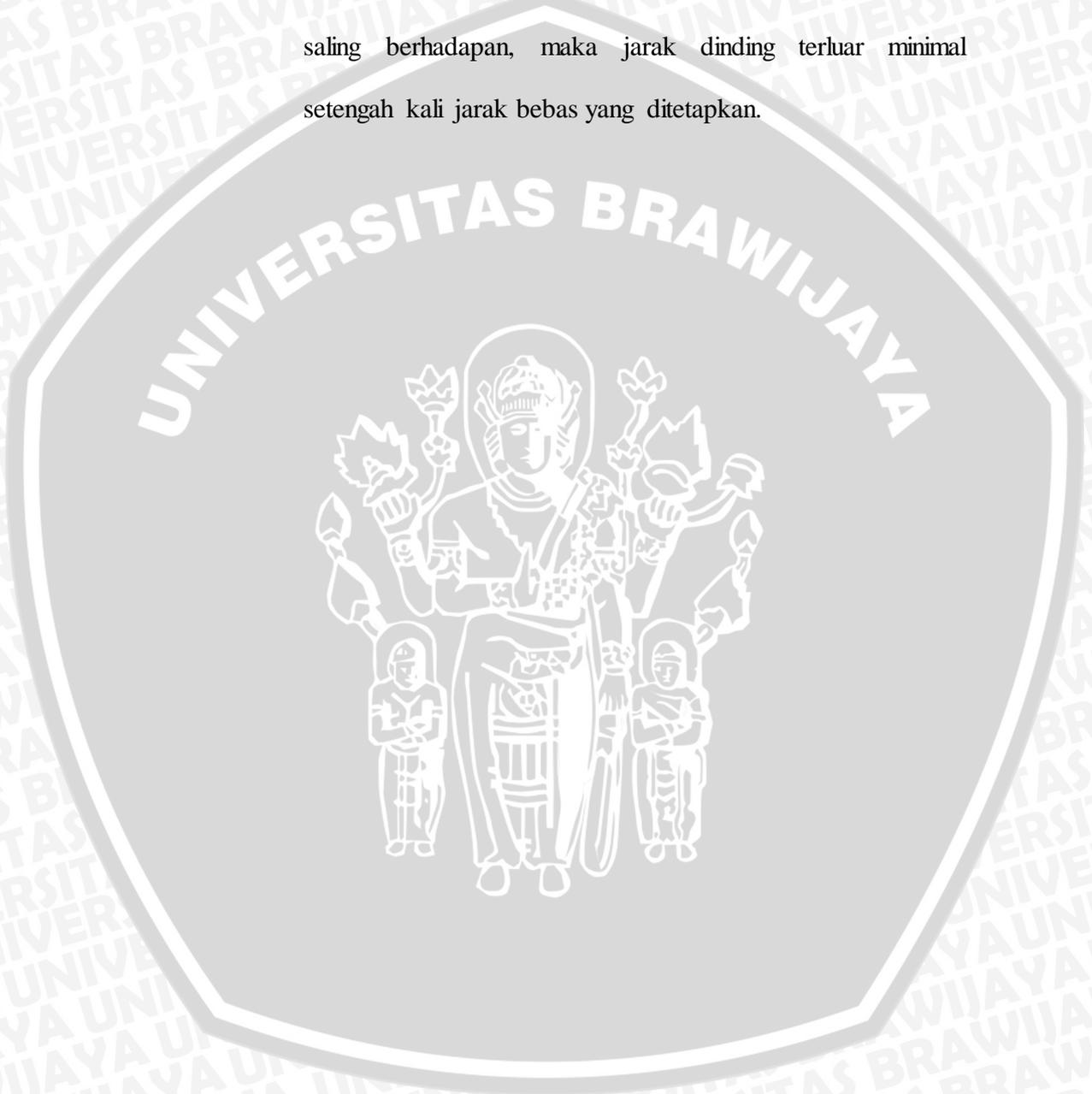
- a. Bidang dinding terluar tidak boleh melampaui batas pekarangan;
- b. Struktur dan pondasi bangunan terluar harus berjarak sekurang-kurangnya 10 cm kearah dalam dari batas pekarangan kecuali untuk bangunan rumah tinggal;
- c. Untuk perbaikan atau perombakan bangunan yang semula menggunakan bangunan dinding batas bersama dengan bangunan sebelahnya disyaratkan untuk membuat dinding batas tersendiri disamping dinding batas terdahulu;

(4) Pada kawasan yang intensitas bangunannya rendah atau renggang, maka jarak bebas samping dan belakang bangunan harus memenuhi persyaratan :

- a. Jarak bebas samping dan jarak bebas belakang ditetapkan minimum 4 (empat) meter pada lantai dasar dan pada setiap penambahan lantai/tingkat bangunan, jarak bebas di atasnya ditambah 0,50 (nol koma lima nol) meter dan jarak bebas lantai dibawahnya sampai mencapai jarak bebas terjauh 12,5 (dua belas koma lima) kecuali untuk bangunan rumah tinggal, dan sedangkan untuk bangunan gudang serta industri dapat diatur tersendiri;
  - b. Sisi bangunan yang didirikan harus mempunyai jarak bebas yang tidak dibangun pada kedua sisi samping kiri dan kanan serta bagian belakang yang berbatasan dengan pekarangan.
- (5) Pada dinding batas pekarangan tidak boleh dibuat bukaan dalam bentuk apapun;
- (6) Jarak bebas antara dua bangunan dalam suatu tapak diatur sebagai berikut:
- a. Dalam hal kedua-duanya memiliki bidang bukaan yang saling berhadapan, maka jarak antara dinding atau bidang tersebut minimal dua kali jarak bebas atau lebar jalan sirkulasi manusia dan barang yang tidak terganggu oleh lebar bukaan dari kedua sisi bangunan yang ditetapkan;
  - b. Dalam hal salah satu dinding yang berhadapan merupakan dinding tembok tertutup dan yang lain merupakan bidang

terbuka dan atau berlubang, maka jarak antara dinding tersebut minimal satu kali jarak bebas yang ditetapkan;

- c. Dalam hal kedua-duanya memiliki bidang tertutup yang saling berhadapan, maka jarak dinding terluar minimal setengah kali jarak bebas yang ditetapkan.



### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Ditinjau dari jenis datanya pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Adapun yang dimaksud dengan penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah (Moleong, 2007:6).

Dalam buku sugiyono (2008: 207) dalam penelitian kualitatif, gejala itu bersifat holistic (menyeluruh tidak dapat dipisah-pisahkan), sehingga peneliti tidak akan menetapkan penelitiannya hanya berdasarkan variabel penelitian tetapi keseluruhan situasi sosial yang diteliti yang meliputi aspek tempat, pelaku, dan aktivitas yang berinteraksi secara sinergis. Dalam pembatasan masalah (fokus) lebih didasarkan pada tingkat kepentingan urgensi dan feasibilitas masalah yang akan dipecahkan, selain faktor keterbatasan tenaga, dana, dan waktu.

Posisi teori dalam kualitatif adalah mempunyai beberapa fungsi yaitu sebagai alat dan sebagai tujuan. Fungsi pertama, teori sebagai alat pada umumnya digunakan peneliti untuk mencapai tujuan penelitian melalui usaha penelitian dalam melengkapi dan menyediakan keterangan

terhadap suatu fenomena khusus, sehingga memungkinkan si peneliti mengetahui sesuatu secara maksimal. Fungsi kedua, teori sebagai tujuan karena merupakan teori yang menghasilkan petunjuk dan kisi-kisi kerja yang harus diperhatikan oleh para peneliti. Teori itu bahkan dikembangkan berdasarkan data yang dikumpulkan

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus dalam hal ini peneliti ingin membatasi data apa yang akan di ambil, dan mendeskripsikan suatu fenomena yaitu implementasi mengenai kebijakan penataan permukiman. Permasalahan dan fokus penelitian sangat terkait, oleh karena itu permasalahan penelitian dijadikan sebagai acuan di dalam fokus, walaupun fokus dapat berubah dan berkembang di lapangan sesuai dengan perkembangan permasalahan penelitian yang ditemukan dilapangan.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman penulis memfokuskan pada:

1. Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman Bagian Wilayah Perkotaan Timur Kota Malang
  - a. Aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman
    1. Pemerintah
    2. Masyarakat
  - b. Bentuk komunikasi dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman

1. Komunikasi antar organisasi pemerintahan
2. Komunikasi antara DPUPPB terhadap masyarakat
- c. Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman
  1. Staf
  2. Informasi
  3. Wewenang
  4. Fasilitas
- d. Kecenderungan sikap dari para pelaksana implementasi kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan penataan kawasan permukiman
  1. Sikap pemerintah
  2. Sikap masyarakat
  3. Sikap pengawas
- e. Struktur Birokrasi dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman
  1. *Standard Operational Procedure* (SOP)
  2. Fragmentasi
2. Faktor pendorong dan faktor penghambat dalam penerapan kebijakan pemerintah tentang Penataan Kawasan Permukiman
  - a. Faktor Pendorong
    1. Faktor pendorong internal
      - a. Bidang pemanfaatan ruang DPUPPB

2. Faktor pendorong eksternal
  - a. Masyarakat
  - b. Swasta
- b. Faktor Penghambat
  1. Faktor penghambat internal
    - a. Bidang penataan dan pengawasan bangunan
  2. Faktor penghambat eksternal
    - a. Masyarakat

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana peneliti akan melakukan sebuah penelitian. Berdasarkan lokasi penelitian ini, peneliti memperoleh data dan informasi yang diperlukan yang berkaitan dengan permasalahan yang telah ditetapkan. Dalam penelitian ini, peneliti mengambil lokasi penelitian secara umum di Kota Malang. Karena Kota Malang merupakan salah satu kota yang memiliki peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah (RTRW), secara khusus peneliti memilih Bagian Wilayah Perkotaan Timur, karena wilayah timur memiliki potensi pembangunan lebih besar di bandingkan wilayah lain. Di sisi lain terdapat Sub Pusat Pelayanan Kota yang berada di kawasan Perumahan Sawojajar, *Vellodrom* dan sekitarnya, serta Perumahan Buring dan Sekitarnya. Sub Wilayah Kota Malang Timur meliputi sebagian wilayah Kecamatan Kedungkandang dengan fungsi pelayanan primer salah satunya adalah perumahan. Mengacu terhadap Rancangan Peraturan Daerah

Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman (RP3KP) di Kota Malang sebagai aturan mengenai kawasan permukiman yang secara khusus dan terintegrasi dengan Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 peneliti memilih perumahan non formal dalam perkampungan tertata sebagai lokasi yang diteliti.

Situs penelitian adalah tempat dimana peneliti menangkap keadaan yang sebenarnya dari obyek yang diteliti untuk dapat memperoleh data yang valid dan akurat. Berkaitan dengan lokasi penelitian dan rumusan masalah yang diambil, maka situs penelitiannya diarahkan pada lembaga atau dinas yang relevan dan terkait dengan tema yang diangkat. Sehingga yang menjadi situs penelitian dalam penelitian ini antara lain DPUPPB (Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan), secara khusus terdapat dalam Bidang Pemanfaatan Ruang sebagai bidang yang memiliki wewenang dalam mengeluarkan *Advice Planing* dan Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan Sebagai lembaga yang secara teknis mengawasi pembangunan, yang merupakan lembaga pemerintah yang memiliki wewenang mengatur dan menangani penataan kawasan permukiman Kota Malang.

#### **D. Sumber Data**

Sumber data merupakan subyek dari mana data itu diperoleh. Apabila peneliti menggunakan kuisisioner atau wawancara dalam pengumpulan data, maka sumber data disebut responden, yaitu orang yang

merespon atau menjawab pertanyaan, baik tertulis maupun lisan. Dalam penelitian ini, terdapat empat sumber data, antara lain:

a. Informan

Penelitian kualitatif posisis nara sumber sangat penting, bukan sekedar memberi respon, melainkan juga sebagai pemilik informasi. Karena itu, ia disebut informan (orang yang memberikan informasi, sumber informasi, sumber data) atau disebut juga subyek yang diteliti. Karena ia juga aktor atau pelaku yang ikut melakukan berhasil tidaknya penelitian berdasarkan informasi yang diberikan. Informan dalam penelitian :

1. Kepala Bidang Tata Kota Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah.
2. Staf Bidang Tata Kota Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Malang.
3. Kepala Seksi Konstruksi Bidang Pemanfaatan Ruang Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan.
4. Kepala Seksi Perumahan dan Permukiman Bidang Penataan dan Pengawas Bangunan Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan.

b. Peristiwa atau aktivitas

Data atau informasi juga dapat diperoleh melalui pengamatan terhadap peristiwa atau aktivitas yang berkaitan

dengan permasalahan penelitian. Dari peristiwa atau kejadian ini, peneliti bisa mengetahui proses bagaimana sesuatu terjadi secara lebih pasti karena menyaksikan sendiri secara langsung. Dengan mengamati sebuah peristiwa atau aktivitas, peneliti dapat melakukan cross check terhadap informasi verbal yang diberikan oleh subyek yang diteliti.

c. Dokumen atau Arsip

1. Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030
2. Lampiran mengenai Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030
3. Rancangan Peraturan Daerah Kota Malang tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman (RP3KP) Kota Malang Tahun 2012

**E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik yang dipilih dan digunakan dalam proses pengumpulan data tergantung pada sifat dan karakteristik penelitian yang dilakukan. Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis mengadakan pengumpulan data dengan menggunakan teknik lapangan (*field research*), yaitu peneliti terjun langsung pada subyek atau obyek penelitian, dimana dengan cara ini

diharapkan diperoleh data yang obyektif. Sedangkan teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah:

1. Observasi

Peneliti mengadakan pengamatan langsung dilapangan yang terletak pada Bagian Wilayah Perkotaan Timur (BWP) yang terdapat pada perkampungan tertata di Cluster D 19 yang terletak di Kelurahan Sawojajar Kecamatan Kedungkandang antara lain :

- a. Jalan Sawojajar V
- b. Jalan Sawojajar III
- c. Jalan Ranugrati III (menuju Jalan Sawojajar V)

untuk melihat dan mengamati keadaan lokasi penelitian dan selanjutnya mengumpulkan data yang diperlukan.

2. Wawancara

Peneliti mengadakan tatap muka dan wawancara dengan para informan untuk menggali data secara langsung, dengan komunikatif dan dialogis sehingga dari wawancara tersebut diperoleh suatu data dengan akurasi yang tinggi.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan cara pengumpulan data dari sejumlah dokumen, arsip dan catatan instansi yang dianggap penting dan mempunyai relevansi dengan masalah masalah yang diteliti. Dengan menguatkan data yang diperoleh maka setiap kegiatan penelitian dan observasi peneliti langsung melakukan proses

pencatatan terhadap data atau informasi yang diperoleh, kemudian juga tidak lupa mendokumentasikan hasil penelitian.

## F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat bantu yang dipergunakan untuk memperoleh atau mengumpulkan data dalam proses penelitian. Dalam mendukung proses pengumpulan data dan memperoleh data yang diinginkan, peneliti menggunakan instrument penelitian berupa:

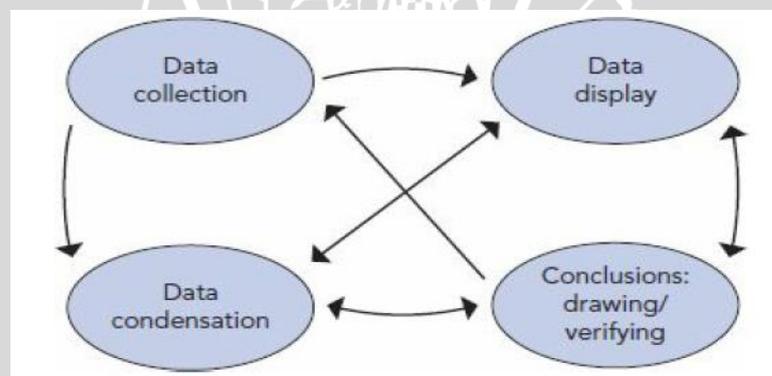
- a. Peneliti sendiri, yaitu dengan cara menyaksikan dan mengamati secara langsung peristiwa-peristiwa yang berkaitan dengan objek yang diteliti.
- b. Pedoman wawancara atau *interview guide*, digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan wawancara agar wawancara yang dilakukan peneliti tetap terarah dan tetap menjaga relevansi terhadap masalah dalam penelitian.
- c. Perangkat penunjang, meliputi buku catatan, alat tulis menulis, dan alat bantu lain untuk merekam serta mencatat data-data yang diperlukan dalam penelitian

## G. Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam

pola, memilih mana data yang penting dan yang akan dipelajari, serta membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri dan orang lain. Menurut Stainback, analisis data digunakan untuk memahami hubungan dan konsep dalam data sehingga hipotesis dapat dikembangkan dan dievaluasi. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, dan setelah selesai di lapangan. (Sugiyono, 2008:244-245)

Pada penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Penataan kawasan permukiman, teknik analisis data yang digunakan adalah interactive model. Model analisis data tersebut menurut Miles, Huberman, dan Saldana untuk lebih jelasnya dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3. Komponen-komponen Analisis Data Model Interaktif

Sumber: Miles, Huberman dan Saldana (2014:33)

Menurut Miles, Huberman dan Saldana, (2014: 31), analisis data interaktif dibagi ke dalam tiga kegiatan yaitu *data condensation*, *data*

*display, drawing and verifying conclusions*. Dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Data lapangan dituangkan dalam uraian laporan yang lengkap dan terinci yang meliputi proses penyeleksian, pemfokusan, penyederhanaan, peringkasan, dan pengubahan data yang bersumber dari kumpulan catatan, *interview*, dokumen dan sumber data empiris lainnya. Setelah melakukan pengumpula data, maka data tersebut dipilah dan ditelaah. Data dan laporan tersebut dilakukan dengan proses pemilihan, pemusatan, penyederhanaan, dan transformasikan menjadi rangkuman, tabel dan gambar. Pada tahap ini setelah data dipilah kemudian disederhanakan, data yang tidak diperlukan disortir agar member kemudahan dalam penampilan, penyajian, serta untuk menarik kesimpulan sementara.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data dimaksudkan agar lebih mempermudah bagi peneliti untuk dapat melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data penelitian. Hal ini merupakan pengorganisasian data kedalam suatu bentuk tertentu sehingga kelihatan jelas. Data-data tersebut kemudian dipilah-pilah dan disisikan untuk disortir menurut kelompoknya dan disusun sesuai kategori yang sejenis untuk ditampilkan agar selaras dengan permasalahan yang dihadapi, termasuk kesimpulan-kesimpulan sementara diperoleh pada waktu kondensasi.

### 3. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*)

Pada penelitian kualitatif, verifikasi data dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian dilakukan. Sejak pertama memasuki lapangan dan selama proses pengumpulan data peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari makna dari data yang dikumpulkan, yaitu mencari pola tema, hubungan persamaan, penjelasan-penjelasan serta alur sebab-akibat dan kemudian dituangkan dalam bentuk kesimpulan. Kesimpulan juga merupakan pembuktian sebagai proses analitis. Pembuktian tersebut bisa saja sesingkat ide yang lewat hanya beberapa detik saja dalam pikiran saat sedang menulis, bisa juga dating dari ingatan tentang catatan lapangan, bisa sepenuhnya dan terperinci, dengan argument yang panjang dan beberapa tinjauan dikembangkan kembali atau dengan usaha yang lebih luas mencari berbagai macam informasi kemudian menyalin penemuan tersebut kedalam kumpulan data yang lain.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian

##### 1. Gambaran Umum Kota Malang

###### a. Keadaan Geografi

Kota Malang secara astronomis terletak pada  $112^{\circ}34'9''$  -  $112^{\circ}41'34''$  Bujur Timur dan  $7^{\circ}54'2''$  -  $8^{\circ}3'5''$  Lintang Selatan. Kota Malang dilingkupi oleh wilayah Kabupaten Malang, sehingga secara administratif batas-batas wilayah Kota Malang adalah:

- 1) Sebelah Utara: Berbatasan dengan Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso Kabupaten Malang.
- 2) Sebelah Timur: Berbatasan dengan Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang.
- 3) Sebelah Selatan: Berbatasan dengan Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang.
- 4) Sebelah Barat: Berbatasan dengan Kecamatan Wagir dan Kecamatan DAU Kabupaten Malang.

Luas wilayah Kota Malang sebesar  $110,06 \text{ km}^2$  yang terbagi dalam lima kecamatan yaitu Kecamatan Kedungkandang, Sukun, Klojen, Blimbing dan Lowokwaru.

**Tabel 1 Luas Kecamatan (km<sup>2</sup>) dan Persentase terhadap Luas Kota Malang**

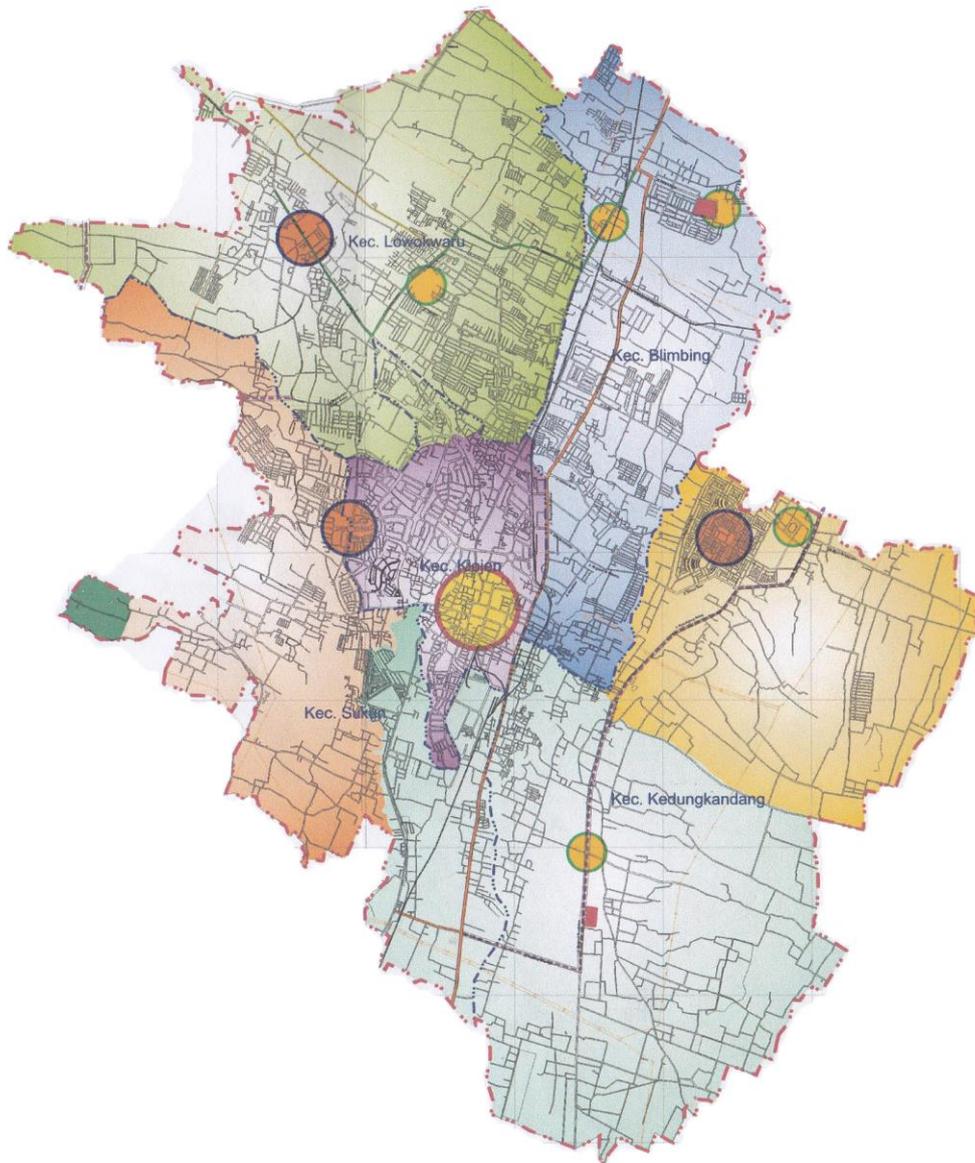
Kecamatan	Luas Kecamatan (km <sup>2</sup> )	Presentase Terhadap Luas Kota (%)
Kedungkandang	39.89	36.24
Sukun	20.97	19.05
Klojen	8.83	8.02
Blimbing	17.77	16.15
Lowokwaru	22.60	20.53
<b>Jumlah</b>	<b>110.06</b>	<b>100.00</b>

Sumber : BPS Kota Malang, 2010



Gambar 4 Presentase Luas Wilayah menurut Kecamatan

Sumber : BPS Kota Malang, 2010



Gambar 5 Pembagian Wilayah Perkotaan Kota Malang  
Sumber : Lampiran Perda 4/2011 RTRW Kota Malang BAPPEDA

Gambar diatas menunjukkan mengenai pembagian atas BWP yang terdapat di Kota Malang. Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 mengatur tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang, di dalam peraturan daerah tersebut dijelaskan mengenai pembagian wilayah perkotaan (BWP), dalam hal ini agar lebih memudahkan dalam perencanaannya. Dalam pembagian mengenai BWP Kota Malang terbagi atas enam BWP diantaranya yaitu BWP Utara yaitu Kecamatan

Lowokwaru, BWP Timur Laut Kecamatan Belimbing, BWP Timur dan BWP Tenggara yaitu Kecamatan Kedungkandang, BWP Barat Daya yaitu Kecamatan Sukun, BWP Tengah yaitu Kecamatan Klojen.

Potensi alam yang dimiliki Kota Malang adalah letaknya yang cukup tinggi yaitu 440 – 667 meter diatas permukaan air laut. Salah satu lokasi yang paling tinggi adalah Pegunungan Buring yang terletak disebelah timur Kota Malang. dari atas pegunungan ini terlihat jelas pemandangan yang indah antara lain dari arah barat terlihat barisan Gunung Kawi dan Panderman, sebelah utara Gunung Arjuno, Sebelah Timur Gunung Semeru dan jika melihat kebawah terlihat hamparan Kota Malang. Sedangkan sungai yang mengalir di Wilayah Kota Malang adalah Sungai Brantas, Amprong dan Bango.

Kondisi iklim Kota Malang selama tahun 2010 tercatat rata-rata suhu udara berkisar antara 23,8°C sampai 24,4°C. Sedangkan suhu maksimum mencapai 28,9°C dan suhu minimum 19,8°C. Rata-rata kelembaban udara berkisar 78% - 86% dengan kelembaban maksimum 99% dan minimum mencapai 45%. Seperti umumnya daerah lain di Indonesia.

Kota Malang mengikuti perubahan putaran 2 iklim, musim hujan dan musim kemarau. Dari hasil pengamatan Stasiun Klimatologi Karangploso Curah Hujan yang relatif tinggi terjadi pada bulan Januari, Maret April, Mei, November, dan Desember. Sedangkan pada bulan Juni

dan Juli curah hujan relatif rendah. Kecepatan angin maksimum terjadi di bulan Oktober, November dan Desember dan kecepatan minimum terjadi di bulan Januari, Maret dan Juli.

#### **b. Visi dan Misi Kota Malang**

Visi adalah cara pandang yang jauh kedepan, kemana dan bagaimana Kota Malang akan dibawa agar tercapai pada tujuan yang diinginkan sebagai gambaran masa depan yang ingin diwujudkan dalam jangka panjang. Dengan memperhatikan latar belakang, kondisi, potensi dan masalah maka untuk melaksanakan pembangunan lima tahun kedepan perlu dirumuskan visi dan misi serta rencana strategis agar pembangunan menjadi terarah, terukur, tepat waktu dan tepat sasaran terlebih dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan, hambatan dan ketidakpastian. Pemerintah Kota Malang mempunyai visi sebagai berikut: “Terwujudnya Kota Malang Sebagai Kota Pendidikan Yang Berkualitas, Kota Sehat dan Ramah Lingkungan, Kota Pariwisata Yang Berbudaya, Menuju Masyarakat yang maju dan mandiri”.

Penjelasan dari visi Kota Malang tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Kota Pendidikan Berkualitas, artinya bahwa pembangunan Kota Malang diarahkan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dalam arti yang luas.

- 2) Kota Sehat dan Ramah Lingkungan, artinya bahwa pembangunan di Kota Malang diarahkan untuk mewujudkan kota yang sehat dan berwawasan lingkungan.
- 3) Kota Pariwisata Yang Berbudaya, artinya bahwa pembangunan di Kota Malang diarahkan untuk mewujudkan Kota Malang sebagai kota tujuan wisata dengan tetap melestarikan budaya khas Malang.
- 4) Menuju Masyarakat Yang Maju dan Mandiri, artinya bahwa tujuan pembangunan yang akan dilakukan adalah untuk mewujudkan masyarakat Kota Malang yang maju dan mandiri.

Untuk mewujudkan visi diatas, penjabaran misi Kota Malang, adalah sebagai berikut:

- 1) Mewujudkan dan mengembangkan pendidikan yang berkualitas.
- 2) Mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- 3) Mewujudkan penyelenggaraan pembangunan yang ramah lingkungan.
- 4) Mewujudkan pemerataan perekonomian dan pusat pertumbuhan wilayah sekitarnya.
- 5) Mewujudkan dan mengembangkan pariwisata yang berbudaya.
- 6) Mewujudkan pelayanan publik yang prima.

### c. Keadaan Penduduk

Data tentang kependudukan sangat diperlukan dalam Perkotaan dan evaluasi pembangunan karena penduduk merupakan subyek dan

sekaligus sebagai obyek pembangunan. Data penduduk dapat diperoleh melalui beberapa cara yaitu melalui sensus penduduk, Registrasi Penduduk, dan Survei-survei kependudukan.

Menurut hasil sensus penduduk pada tahun 2010, penduduk Kota Malang sebanyak 820.243 jiwa yang terdiri penduduk laki-laki sebanyak 404.553 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 415.690 jiwa.

**Tabel 2 Banyaknya Rumah Tangga, Penduduk, Rasio Jenis Kelamin dan Rata-rata Anggota Rumah Tangga di Kota Malang**

Kecamatan	Rumah Tangga	Penduduk			Rasio Jenis Kelamin	Rata-rata Angg.Rmt.
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah		
Kedungkandang	43.666	86.849	87.628	174.477	99.11	4.00
Sukun	45.660	90.217	91.296	181.513	98.82	3.98
Klojen	28.213	50.451	55.456	105.907	90.97	3.75
Blimbing	43.588	85.420	86.913	172.333	98.28	3.95
Lowokwaru	59.304	91.616	94.397	186.013	97.05	3.14
<b>Jumlah</b>	<b>220.431</b>	<b>404.553</b>	<b>415.690</b>	<b>820.243</b>	<b>97.05</b>	<b>3.72</b>

Sumber : BPS Kota Malang, 2010

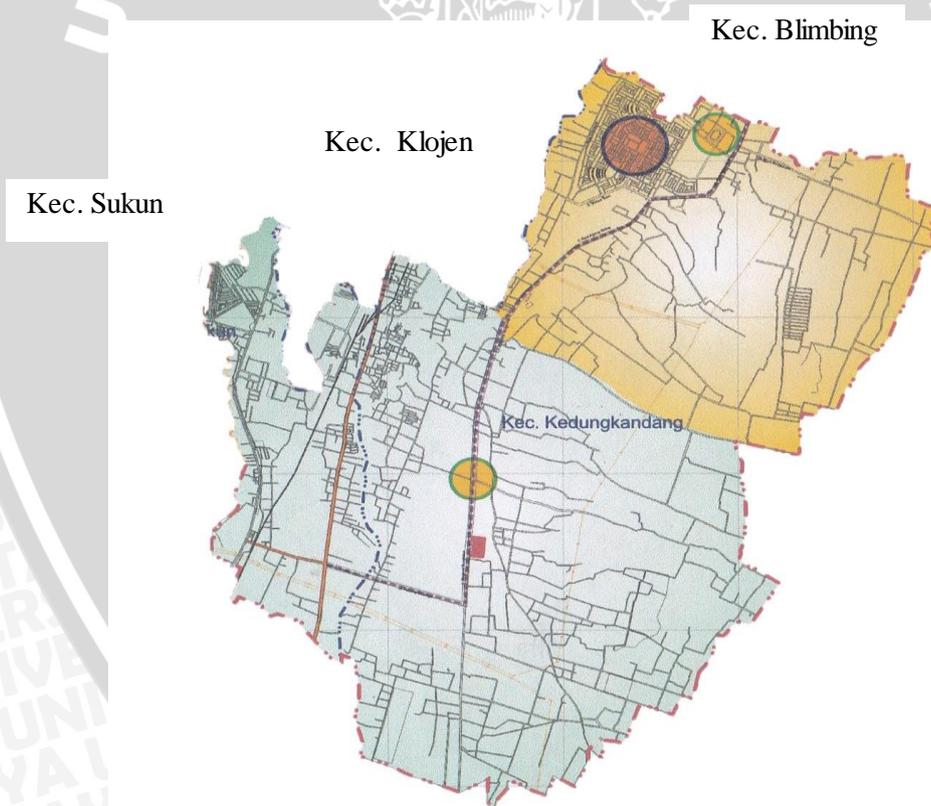
## 2. Kecamatan Kedungkandang

### a. Letak Geografis

Kecamatan Kedungkandang terletak dibagian timur wilayah Kota Malang dengan luas wilayah 39,89 km<sup>2</sup> yang terdiri dari 12 kelurahan. Ketinggian rata-rata dari permukaan air laut antara 440-660 m, suhu udara antara 21° sampai dengan 36° dengan kelembaban nisbi berkisar antara

2000 sampai dengan 3000 mm. Sehingga batas administratif dari Kecamatan Kedungkandang adalah :

- 1) Sebelah Utara Kecamatan Pakis Kabupaten Malang
- 2) Sebelah Barat Kecamatan Klojen dan Kecamatan Sukun Kota Malang
- 3) Sebelah Selatan Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang
- 4) Sebelah Timur Kecamatan Tumpang dan Kecamatan Tajinan Kabupaten Malang



Gambar 6 Wilayah Kec. Kedungkandang (BWP Timur & BWP Tenggara)  
Sumber : Lampiran Perda No 4 Tahun 2011 RTRW Bappeda Kota Malang

## b. Bagian Wilayah Perkotaan

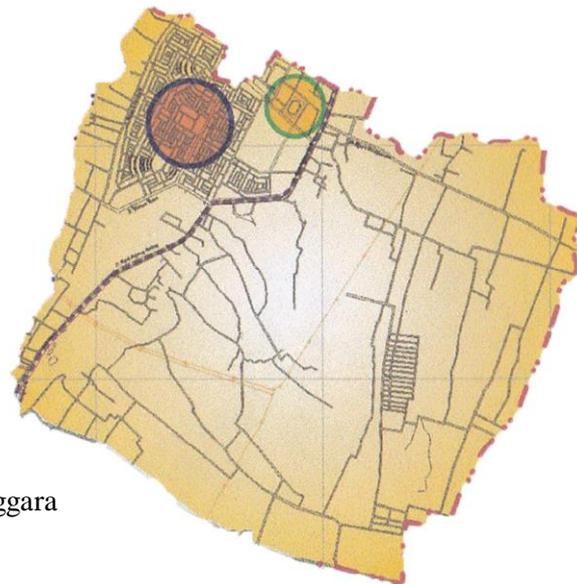
Kecamatan Kedungkandang terbagi atas 2 bagian wilayah yaitu

### 1. Bagian Wilayah Perkotaan Timur :

- a. Kelurahan Sawojajar
- b. Kelurahan Madyopuro
- c. Kelurahan Cemorokandang
- d. Kelurahan Lesanpuro
- e. Kelurahan Kedungkandang

BWP Tengah

BWP Tenggara

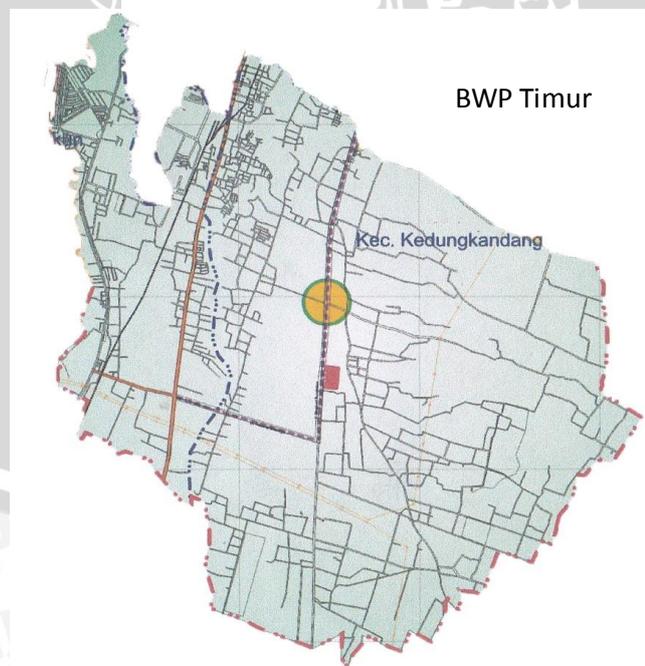


Gambar 7 BWP Timur Kota Malang Kec. Kedungkandang  
Sumber : Lampiran Perda No 4 Tahun 2011 RTRW Bappeda Kota Malang

## 2. Bagian Wilayah Perkotaan Tenggara

- a. Kelurahan Buring
- b. Kelurahan Bumiayu
- c. Kelurahan Arjowinangun
- d. Kelurahan Kotalama
- e. Kelurahan Mergosono
- f. Kelurahan Tlogowaru
- g. Kelurahan Wonokoyo

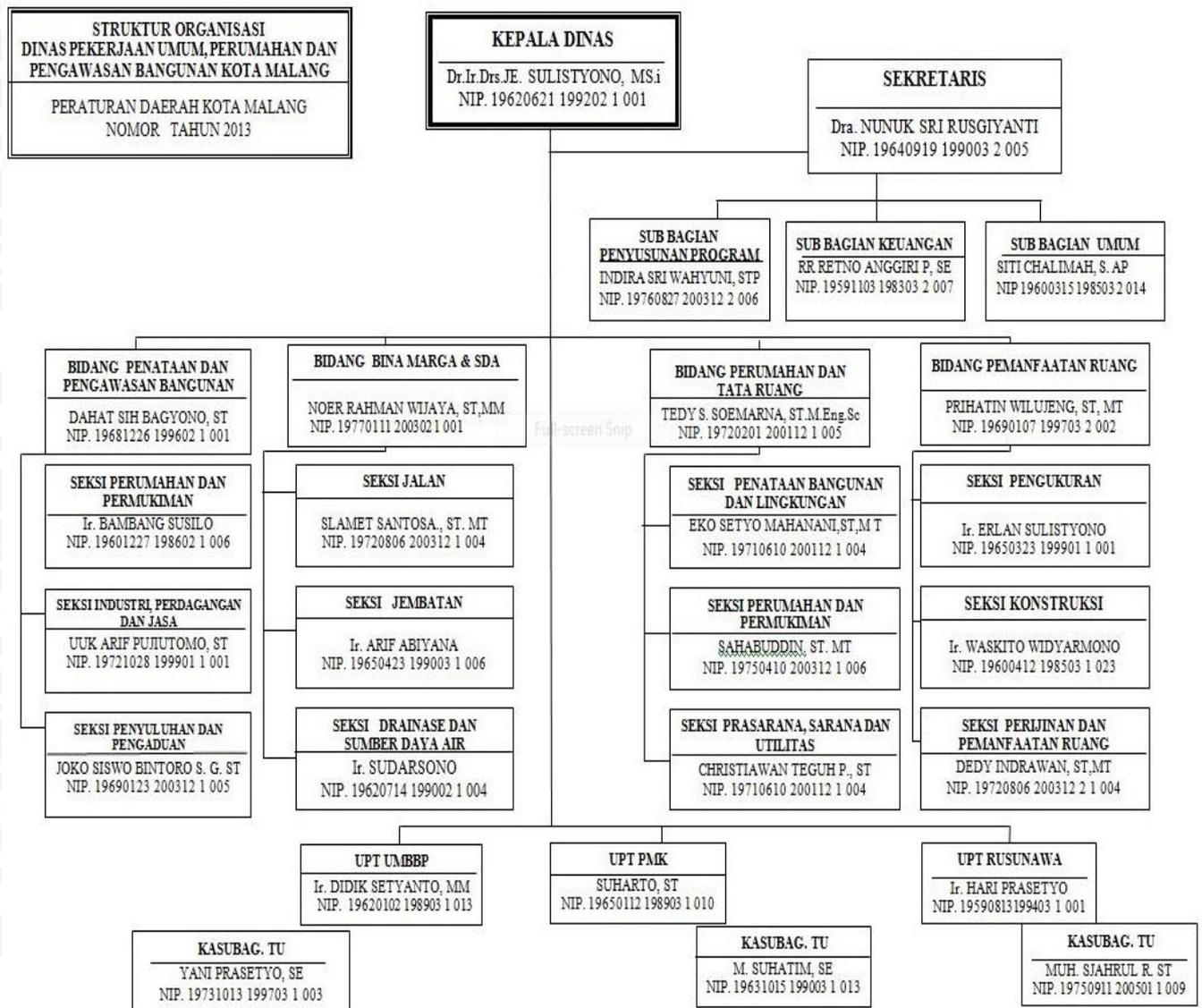
BWP Tengah



Gambar 8 BWP Tenggara Kota Malang Kec. Kedungkandang  
Sumber : Lampiran Perda No 4 Tahun 2011 RTRW Bappeda Kota Malang

### 3. Gambaran Umum Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan

#### a. Struktur Organisasi Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan



Gambar 9 Struktur Organisasi DPUPPB Kota Malang  
Sumber : DPUPPB Kota Malang



## **b. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi**

### **1) Kedudukan**

1. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan merupakan pelaksana Otonomi Daerah di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan.
2. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan dipimpin oleh Kepala Dinas yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

### **2) Tugas Pokok dan Fungsi**

1. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan daerah di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan.
2. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan mempunyai fungsi :
  - a. perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan;
  - b. penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan;

- c. pelaksanaan pengaturan, pembinaan, pembangunan/pengelolaan, pengawasan dan pengendalian sumber daya air;
- d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas pokoknya.

**c. Susunan Organisasi Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan**

**1) Susunan Organisasi Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan, terdiri dari :**

1. Kepala Dinas;
2. Sekretariat, terdiri dari :
  - a. Subbagian Penyusunan Program;
  - b. Subbagian Keuangan;
  - c. Subbagian Umum;
3. Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, terdiri dari:
  - a. Seksi Perumahan dan Permukiman;
  - b. Seksi Industri, Perdagangan dan Jasa;
  - c. Seksi Penyuluhan dan Pengaduan;
4. Bidang Bina Marga dan Sumber Daya Air, terdiri dari :
  - a. Seksi Jalan;
  - b. Seksi Jembatan;
  - c. Seksi Drainase dan Sumber Daya Air;
5. Bidang Perumahan dan Tata Ruang, terdiri dari :

- a. Seksi Penataan Bangunan dan Lingkungan;
  - b. Seksi Perumahan dan Permukiman;
  - c. Seksi Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU);
6. Bidang Pemanfaatan Ruang, terdiri dari :
- a. Seksi Pengukuran;
  - b. Seksi Konstruksi;
  - c. Seksi Perizinan dan Pemanfaatan Ruang;
7. UPT;
8. Kelompok Jabatan Fungsional.

2) Sekretariat dipimpin oleh Sekretaris dan Bidang dipimpin oleh Kepala Bidang yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas.

**d. Uraian Tugas Pokok dan Fungsi**

**1) Kepala Dinas**

1. Kepala Dinas mempunyai tugas menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi mengkoordinasikan dan melakukan pengendalian internal terhadap unit kerja di bawahnya serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai tugas dan fungsinya.

**2) Sekretariat**

1. Sekretariat melaksanakan tugas pokok pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan,

ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, urusan rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan kepustakaan serta kearsipan.

2. Sekretariat mempunyai fungsi :

- a. penyusunan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja);
- b. penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA);
- c. penyusunan dan pelaksanaan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan Dokumen Perubahan Pelaksanaan Anggaran (DPPA);
- d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas pokoknya.

3. Sekretariat, terdiri dari :

- a. Subbagian Penyusunan Program;
- b. Subbagian Keuangan;
- c. Subbagian Umum.

4. Masing-masing Subbagian dipimpin oleh Kepala Subbagian yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris.

5. Subbagian Penyusunan Program melaksanakan tugas pokok penyusunan program, evaluasi dan pelaporan.

6. Subbagian Penyusunan Program mempunyai fungsi :

- a. penyusunan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja);

- b. penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA);
  - c. penyusunan dan pelaksanaan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan Dokumen Perubahan Pelaksanaan Anggaran (DPPA);
  - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris sesuai dengan tugas pokoknya.
7. Subbagian Keuangan melaksanakan tugas pokok pengelolaan anggaran dan administrasi keuangan.
  8. Subbagian Keuangan mempunyai fungsi :
    - a. pelaksanaan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan Dokumen Perubahan Pelaksanaan Anggaran (DPPA);
    - b. pelaksanaan penatausahaan keuangan;
    - c. pelaksanaan verifikasi Surat Pertanggungjawaban (SPJ) keuangan;
    - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris sesuai tugas pokoknya.
  9. Subbagian Umum melaksanakan tugas pokok pengelolaan administrasi umum meliputi ketatalaksanaan, ketatausahaan, kepegawaian, urusan rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan kepustakaan serta kearsipan.
  10. Subbagian Umum mempunyai fungsi :

- a. pelaksanaan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan Dokumen Perubahan Pelaksanaan Anggaran (DPPA);
- b. pelaksanaan ketatausahaan, ketatalaksanaan dan kearsipan;
- c. pelaksanaan administrasi kepegawaian;
- d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris sesuai dengan tugas pokoknya.

### **3) Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan**

1. Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan melaksanakan tugas pokok penataan, pengawasan serta pengendalian pembangunan gedung dan bangunan lain.
2. Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan mempunyai fungsi :
  - a. perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan;
  - b. pengumpulan dan pengolahan data dalam rangka perencanaan teknis penataan, pengawasan serta pengendalian pembangunan gedung dan bangunan lain;
  - c. penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang penataan, pengawasan serta pengendalian pembangunan gedung dan bangunan lain;

- d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas pokoknya.
3. Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, terdiri dari :
  - a. Seksi Perumahan dan Permukiman;
  - b. Seksi Industri, Perdagangan dan Jasa;
  - c. Seksi Penyuluhan dan Pengaduan.
4. Masing-masing Seksi dipimpin oleh Kepala Seksi yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang.
5. Seksi Perumahan dan Permukiman melaksanakan tugas pokok penataan dan pengawasan bangunan pada kawasan perumahan dan permukiman.
6. Seksi Perumahan dan Permukiman mempunyai fungsi :
  - a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang penataan dan pengawasan bangunan pada kawasan perumahan dan permukiman;
  - b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang penataan dan pengawasan bangunan pada kawasan perumahan dan permukiman;
  - c. pengawasan dan pengendalian terhadap pendirian dan pemanfaatan bangunan pada kawasan perumahan dan permukiman;

- d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.
7. Seksi Industri, Perdagangan dan Jasa melaksanakan tugas pokok penataan dan pengawasan bangunan pada kawasan industri, perdagangan dan jasa.
  8. Seksi Industri, Perdagangan dan Jasa mempunyai fungsi :
    - a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang penataan dan pengawasan bangunan pada kawasan industri, perdagangan dan jasa;
    - b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang penataan dan pengawasan bangunan pada kawasan industri, perdagangan dan jasa;
    - c. pengawasan dan pengendalian terhadap pendirian dan pemanfaatan bangunan pada kawasan industri, perdagangan dan jasa;
    - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.
  9. Seksi Penyuluhan dan Pengaduan melaksanakan tugas pokok penyuluhan dan penanganan pengaduan di bidang bangunan dan pemanfaatan ruang.
  10. Penyuluhan dan Pengaduan mempunyai fungsi :

- a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang penyuluhan dan penanganan pengaduan di bidang bangunan dan pemanfaatan ruang;
- b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang penyuluhan dan penanganan pengaduan di bidang bangunan dan pemanfaatan ruang;
- c. pelaksanaan penyuluhan di bidang bangunan dan pemanfaatan ruang;
- d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.

#### **4) Bidang Bina Marga dan Sumber Daya Air**

1. Bidang Bina Marga dan Sumber Daya Air melaksanakan tugas pokok pembangunan dan pemeliharaan jalan, jembatan dan drainase serta sumber daya air.
2. Bidang Bina Marga dan Sumber Daya Air mempunyai fungsi :
  - a. perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang Bina Marga dan Sumber Daya Air;
  - b. pengumpulan dan pengolahan data dalam rangka perencanaan teknis pembangunan dan pemeliharaan jalan, jembatan dan drainase serta sumber daya air;

- c. penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pembangunan dan pemeliharaan jalan, jembatan dan drainase serta sumber daya air;
  - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas pokoknya.
3. Bidang Bina Marga dan Sumber Daya Air, terdiri dari :
    - a. Seksi Jalan;
    - b. Seksi Jembatan;
    - c. Seksi Drainase dan Sumber Daya Air.
  4. Masing-masing Seksi dipimpin oleh Kepala Seksi yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang.
  5. Seksi Jalan melaksanakan tugas pokok pembangunan dan pemeliharaan jalan.
  6. Seksi Jalan mempunyai fungsi :
    - a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang pembangunan dan pemeliharaan jalan;
    - b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pembangunan dan pemeliharaan jalan;
    - c. penyusunan desain awal konstruksi, perhitungan kekuatan konstruksi, rencana biaya pembangunan dan pemeliharaan jalan;

- d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.
7. Seksi Jembatan melaksanakan tugas pokok pembangunan dan pemeliharaan jembatan.
  8. Jembatan mempunyai fungsi :
    - a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang pembangunan dan pemeliharaan jembatan;
    - b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pembangunan dan pemeliharaan jembatan;
    - c. penyusunan desain awal konstruksi, perhitungan kekuatan konstruksi, rencana biaya pembangunan dan pemeliharaan jembatan;
    - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.
  9. Seksi Drainase dan Sumber Daya Air melaksanakan tugas pokok pembangunan dan pemeliharaan drainase dan sumber daya air.
  10. Drainase dan Sumber Daya Air mempunyai fungsi :
    - a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang pembangunan dan pemeliharaan drainase dan sumber daya air;

- b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pembangunan dan pemeliharaan drainase dan sumber daya air;
- c. penyusunan desain awal konstruksi, perhitungan kekuatan konstruksi, rencana biaya pembangunan dan pemeliharaan drainase;
- d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.

#### **5) Bidang Perumahan dan Tata Ruang**

1. Bidang Perumahan dan Tata Ruang melaksanakan tugas pokok pengaturan, pengendalian dan pembinaan di bidang perumahan dan penataan ruang.
2. Bidang Perumahan dan Tata Ruang mempunyai fungsi :
  - a.
  - b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis Bidang Perumahan dan Penataan Ruang;
  - c. pengumpulan dan pengolahan data dalam rangka perencanaan teknis pengaturan, pengendalian dan pembinaan di bidang perumahan dan penataan ruang;
  - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas pokoknya.
3. Bidang Perumahan dan Tata Ruang, terdiri dari :

- a. Seksi Penataan Bangunan dan Lingkungan;
  - b. Seksi Perumahan dan Permukiman;
  - c. Seksi Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU).
4. Tiap-tiap Seksi dipimpin oleh Kepala Seksi yang dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang.
5. Seksi Penataan Bangunan dan Lingkungan melaksanakan tugas pokok pengaturan, pengendalian dan pembinaan di bidang penataan bangunan dan lingkungan.
6. Seksi Penataan Bangunan dan Lingkungan mempunyai fungsi :
- a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang pengaturan, pengendalian dan pembinaan di bidang penataan bangunan dan lingkungan
  - b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pengaturan, pengendalian dan pembinaan di bidang penataan bangunan dan lingkungan;
  - c. penyusunan peraturan zonasi sebagai tindak lanjut dari RTRW dan RDTRK;
  - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.

7. Seksi Perumahan dan Permukiman melaksanakan tugas pokok pengaturan, pengendalian dan pembinaan di bidang perumahan dan permukiman.
8. Seksi Perumahan dan Permukiman mempunyai fungsi :
  - a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang pengaturan, pengendalian dan pembinaan di bidang perumahan dan permukiman;
  - b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pengaturan, pengendalian dan pembinaan di bidang perumahan dan permukiman;
  - c. pelaksanaan urusan pemerintahan daerah di bidang perumahan;
  - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.
9. Seksi Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) melaksanakan tugas pokok pengaturan, pengendalian, pengawasan dan pembinaan di bidang Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU).
10. Seksi Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) mempunyai fungsi :
  - a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang pengaturan, pengendalian, pengawasan

dan pembinaan di bidang Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU);

- b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pengaturan, pengendalian, pengawasan dan pembinaan di bidang Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU);
- c. pemberian arahan/konsultasi teknis dalam pelaksanaan pembangunan PSU sesuai ketentuan dalam perizinan yang dimiliki;
- d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.

#### **6) Bidang Pemanfaatan Ruang**

1. Bidang Pemanfaatan Ruang melaksanakan tugas pokok pengendalian pemanfaatan tata ruang kota.
2. Bidang Pemanfaatan Ruang mempunyai fungsi :
  - a. perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis Bidang Pemanfaatan Ruang;
  - b. pengumpulan dan pengolahan data dalam rangka perencanaan teknis pengendalian pemanfaatan tata ruang kota;
  - c. penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pengendalian pemanfaatan tata ruang kota;

- d. pemrosesan pertimbangan teknis Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
  - e. pemrosesan penerbitan Izin Pemanfaatan Ruang;
  - f. pemrosesan penerbitan Izin Lokasi;
  - g. pemrosesan penerbitan Keterangan Rencana Kota/*Advice Planning* (AP);
  - h. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas pokoknya.
3. Bidang Pemanfaatan Ruang, terdiri dari :
    - a. Seksi Pengukuran;
    - b. Seksi Konstruksi;
    - c. Seksi Perizinan dan Pemanfaatan Ruang.
  4. Tiap-tiap Seksi dipimpin oleh Kepala Seksi yang dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang.
  5. Seksi Pengukuran melaksanakan tugas pokok pelayanan pengukuran terhadap lokasi/lahan yang akan dimohonkan perizinan pemanfaatan ruangnya.
  6. Seksi Pengukuran mempunyai fungsi :
    - a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang pelayanan pengukuran terhadap lokasi/lahan yang akan dimohonkan perizinan pemanfaatan ruangnya;

- b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pelayanan pengukuran terhadap lokasi/lahan yang akan dimohonkan perizinan pemanfaatan ruangnya;
  - c. pelaksanaan pengukuran terhadap lokasi/lahan yang akan dimohonkan perizinan pemanfaatan ruangnya;
  - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.
7. Seksi Konstruksi melaksanakan tugas pokok pelayanan pemberian pertimbangan kelayakan konstruksi terhadap rencana pembangunan yang akan dimohonkan perizinan bangunannya.
8. Seksi Konstruksi mempunyai fungsi :
- a. penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang pelayanan pemberian pertimbangan kelayakan konstruksi terhadap rencana pembangunan yang akan dimohonkan perizinan bangunannya
  - b. penyiapan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pelayanan pemberian pertimbangan kelayakan konstruksi terhadap rencana pembangunan yang akan dimohonkan perizinan bangunannya

- c. pemrosesan pertimbangan teknis Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
  - d. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.
9. Seksi Perizinan dan Pemanfaatan Ruang melaksanakan tugas pokok pelayanan perizinan pemanfaatan ruang.
10. Seksi Perizinan dan Pemanfaatan Ruang mempunyai fungsi :
1. menyiapkan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang pelayanan perizinan pemanfaatan ruang
  2. menyiapkan bahan penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pelayanan perizinan pemanfaatan ruang
  3. pemrosesan penerbitan Izin Pemanfaatan Ruang;
  4. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bidang sesuai dengan tugas pokoknya.

## B. Penyajian Data Fokus Penelitian

### 1. Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman

#### a) Aktor yang Terlibat Dalam Implementasi Kebijakan Penataan

#### Kawasan Permukiman Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota Malang

Implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman dalam implementasinya terdapat beberapa aktor yang terlibat, aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman terdapat tiga aktor yang terlibat diantaranya pemerintah, masyarakat dan swasta. Ketiga aktor tersebut memiliki kepentingan dalam masing-masing keterlibatannya dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

##### 1. Pemerintah

Aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman antara lain Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah lebih khususnya Bidang Tata Kota sebagai aktor Perencana Kebijakan, yaitu yang menyusun dan merencanakan peraturan daerah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang. Aktor yang memiliki kewenangan dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman adalah Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawas Bangunan. Menurut Staf Bidang Tata Kota Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Malang :

“Dalam penataan kawasan permukiman, implementasi nya terdapat pada Dinas PU, pihak kami hanya memiliki wewenang merencanakan, pihak Dinas PU yang memiliki wewenang implementasi. Dalam bidang eksekusi mengenai pelanggaran merupakan wewenang Satpol PP. Jadi apabila ada masyarakat yang melanggar nanti akan ditindak Satpol PP”. (Wawancara, 1 Maret 2016)

Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawas Bangunan (DPUPPB) merupakan dinas yang memiliki wewenang dalam implementasi kebijakan, implementasi yang di rencanakan oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Malang (BAPPEDA).

Sebelum mendirikan bangunan, seseorang harus mempunyai ijin terlebih dahulu yaitu ijin mendirikan bangunan IMB yang diajukan kepada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawas Bangunan (DPUPPB) sebagai aktor yang selanjutnya yang memiliki kewenangan sebagai pelaksana, apabila akan mendirikan bangunan. Seseorang tersebut harus mengikuti alur dari peraturan mengenai RTRW apakah wilayah tersebut sesuai dengan peruntukannya atau bukan. Dalam melakukan pengurusan ijin, pihak DPUPPB nanti akan melakukan pengolahan mengenai *Advice Planing* (AP) atau Keterangan Rencana Kota (KRK). DPUPPB secara khusus dalam bidang pemanfaatan ruang akan melihat mengenai wilayah yang akan dibangun apakah sesuai dengan peruntukannya misal apakah wilayah tersebut merupakan kawasan permukiman, apabila orang tersebut akan membangun gudang di kawasan permukiman maka tidak akan di ijinakan oleh DPUPPB karena tidak sesuai dengan peruntukannya.

Apabila dalam wilayah yang akan dibangun sesuai dengan peruntukannya maka lanjut ke tahap selanjutnya yaitu penggambaran mengenai Garis Sempadan Bangunan (GSB) agar bangunan tertata rapi sesuai dengan RTRW, penggambaran ini terdapat dalam KRK (Keterangan Rencana Kota). Seperti yang diceritakan oleh Kepala Seksi Konstruksi Bidang Pemanfaatan Ruang DPUPPB :

“Apabila seseorang akan mendirikan bangunan berpegang pada KRK, sehingga sempadannya itu sesuai dengan yang diatur di RTRW, nanti baru keluar IMB nya. KRK itu dasar dari pembuatan IMB, KRK juga berpegang terhadap Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang RTRW, jadi orang itu tidak bisa ngawur untuk mendirikan bangunan”. (Wawancara, 14 Maret 2016)

Produk yang dihasilkan oleh bidang pemanfaatan ruang adalah berbentuk KRK, sebagai dasar dalam pembuatan IMB, sehingga KRK yang dikeluarkan oleh DPUPPB merupakan dasar dalam pendirian bangunan dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh bidang pemanfaatan ruang DPUPPB. Disisi lain DPUPPB juga memiliki wewenang dalam pengendalian dan pengawasan bangunan, yaitu terdapat dalam bidang penataan dan pengawasan bangunan.

Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan memiliki wewenang dalam pengawasan bangunan, pengawasan dalam hal ini pihak DPUPPB Bidang Pengawasan Bangunan terdapat seksi mengenai pengawasan terhadap perumahan dan permukiman, sehingga perumahan dan permukiman diawasi sendiri tidak bercampur dengan bangunan lain. Dalam wawancara yang di lakukan peneliti kepada kepala seksi

perumahan dan permukiman Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan mengenai pengawasan bangunan :

“pengawasan yang kami lakukan adalah berpegang kepada KRK yang dibuat oleh Bidang Pemanfaatan Ruang, jadi kami turun lapangan melihat kondisi tanah atau persil yang akan dibangun, apakah sesuai dengan KRK, sempadan bangunannya, lantai, dan peruntukannya. Apabila tidak sesuai dengan KRK maka akan kami tertibkan pada saat itu juga, sehingga meminimalisir kesalahan. Waktu kami turun ke lapangan juga lihat apakah bangunannya sudah berdiri apa belum. Kalo sudah berdiri dan kelengkapannya hanya KRK tidak ada IMB maka akan kita tempel stiker pelanggaran, dan pembangunan tidak boleh dilanjutkan pada saat itu juga, sebelum IMB nya ada”. (Wawancara, 30 maret 2016)

Pengawasan yang dilakukan oleh Bidang Pengawasan Bangunan adalah berpegang teguh pada KRK, sehingga dalam melakukan pengawasan, pengawas melihat langsung kondisi lapangan dan mendeteksi apakah sesuai dengan KRK atau tidak, apabila tidak sesuai dengan KRK maka pengawas bangunan langsung menindak dengan menertibkan sesuai dengan KRK yang telah ditetapkan. Dalam melakukan pengawasan bangunan ke lapangan, pegawai bidang pengawasan bangunan dibekali dengan KRK dan Data Pemeriksaan untuk memeriksa apakah sesuai dengan KRK atau tidak, apabila sesuai maka akan diberi centang dalam Data Pemeriksaan mengenai peruntukan lokasi; fungsi utama bangunan; bentuk bangunan; klasifikasi; Garis Sempadan Bangunan; Jumlah Lantai; Sumer resapan air hujan; dan drainase.

## 2. Masyarakat

Masyarakat yang merupakan aktor ke 2 yang memiliki peranan dalam implementasi kebijakan. Masyarakat sebagai aktor yang melaksanakan pembangunan dalam pendirian bangunan sesuai dengan ketentuan KRK yang di keluarkan oleh DPUPPB bidang pemanfaatan ruang. Dalam hal pendirian bangunan masyarakat harus mengikuti acuan terhadap KRK, sehingga bangunan akan tertata sesuai dengan ketentuan RTRW.

Masyarakat merupakan faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yang secara khusus dalam penataan kawasan permukiman. Karena masyarakat memiliki kepentingan dalam memenuhi kebutuhan hidup yaitu pendirian bangunan untuk tempat tinggal. Apabila pendirian bangunan mengenai pemukiman meningkat. Maka permintaan akan IMB juga meningkat, sehingga masyarakat merupakan faktor penggerak dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

Selain sebagai aktor yang memiliki kepentingan dalam pendirian bangunan, masyarakat juga sebagai pengawas dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman. Pengawasan juga dilakukan oleh masyarakat, dimana dalam melakukan pengawasan masyarakat melihat bagaimana proses pembangunan, apabila ada salah seorang warga membangun bangunan rumah maka tetangga dengan sendiri akan melakukan pengawasan. Dalam melakukan pengawasan secara tidak

langsung biasanya masyarakat melihat bangunan tersebut, apakah bangunannya sesuai dengan garis sempadan sebelah rumahnya, ataukah tidak. Biasanya masyarakat akan menegur apabila bangunannya tidak lurus sejajar dengan bangunan di samping rumah tersebut, sehingga masyarakat juga ikut mengawasi. Apabila terdapat rumah yang tidak sejajar dengan bangunan di sebelahnya, biasanya masyarakatlah yang melapor kepada Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan DPUPPB.

### 3. Swasta

Secara tidak langsung aktor swasta dalam artian bank pemberi pinjaman merupakan aktor yang turut mendukung pengimplementasian RTRW di Kota Malang yang khususnya dalam penataan kawasan permukiman. Dengan adanya syarat tersebut masyarakat yang membutuhkan pinjaman akan dengan sendirinya membuat IMB. Disisi lain bangunan yang memiliki IMB akan tetapi tidak sesuai dengan ketentuan KRK pihak pemberi pinjaman akan ragu untuk memberikan pinjaman.

Masyarakat apabila akan mendirikan bangunan banyak yang menggunakan pinjaman, karena terdapat kredit pemilikan rumah (KPR) yang memudahkan pembangunan apabila tidak memiliki biaya dalam pendirian bangunan. Dalam memberikan pinjaman kepada masyarakat tentunya pihak yang memeberikan pinjaman tidak semata-mata hanya memberikan pinjaman, akan tetapi dengan menggunakan syarat-syarat yang harus dipenuhi peminjam, salah satunya adalah IMB, IMB

merupakan salah satu syarat untuk meminjam uang di bank ataupun menggunakan sistem KPR, sehingga masyarakat tidak bisa meminjam uang kepada bank apabila tidak memiliki IMB sebagai salah satu jaminannya.

**b) Bentuk komunikasi dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman**

Komunikasi merupakan faktor yang sangat penting dalam implementasi kebijakan, karena komunikasi merupakan sebuah penyaluran suatu rencana terhadap pelaksana dilapangan.

**1. Komunikasi antar organisasi pemerintahan**

Dalam implementasi mengenai kawasan permukiman merupakan wewenang dari DPUPPB yang telah dilakukan perencanaan oleh BAPPEDA. Komunikasi yang dilakukan antara pihak BAPPEDA dan DPUPPB menurut Staf Bidang Tata Kota Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Malang :

“komunikasi kita dengan pihak DPUPPB dilakukan dalam rapat rutin 3 bulan sekali, rapat tersebut merupakan rapat koordinasi BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah). BKPRD didasari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah, selain diadakanya rapat tersebut, kami sering melakukan komunikasi langsung maupun tak langsung, komunikasi langsung pada saat survey lapangan atau turun lapangan, dan secara tidak langsung kita lakukan dengan media sosial dan sms”. (Wawancara, 1 Maret 2016)

Berdasarkan Keputusan Walikota Malang No 85 Tahun 2013 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kota Malang telah diputuskan bahwa Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) menyelenggarakan pertemuan paling sedikit satu kali dalam 3 bulan untuk menghasilkan rekomendasi alternatif kebijakan penataan ruang. Keanggotaan DPUPPB dalam BKPRD tercantum dalam SK Walikota Malang tersebut. Kelancaran komunikasi juga didukung oleh kemajuan teknologi dimana berkembangnya alat komunikasi serta software pendukung dari alat komunikasi tersebut membuat komunikasi jadi semakin lancar, sehingga pihak BAPPEDA dengan DPUPPB sering memanfaatkan kemajuan teknologi tersebut untuk berkomunikasi satu sama lain dalam mendukung keberhasilan komunikasi. Dalam SK Walikota Malang No 85 Tahun 2013 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kota Malang sudah sangat jelas diatur mengenai keanggotaan BAPPEDA dengan DPUPPB dengan anggota dinas lain yang bersangkutan.

## 2. Komunikasi antara DPUPPB terhadap masyarakat

Kewenangan DPUPPB adalah bidang implementasi, dimana kebijakan yang melaksanakan di lapangan adalah pihak tersebut. secara langsung DPUPPB berhubungan dengan masyarakat, sebagai pihak yang secara langsung bersangkutan dalam kebijakan penataan kawasan permukiman, komunikasi yang dilakukan adalah bertemu langsung dengan masyarakat, saat masyarakat mengajukan IMB sebagai persyaratan khusus

mendirikan bangunan. Dalam pengajuan IMB, masyarakat harus mematuhi aturan yang ditetapkan oleh BAPPEDA yang dijalankan oleh DPUPPB yaitu RTRW, masyarakat di beri penjelasan terlebih dahulu mengenai bangunan apa yang akan didirikan dan apakah sesuai dengan peruntukan bangunan yang didirikan dengan peruntukan fungsi lahan tersebut, apabila bangunan tersebut sesuai dengan fungsi peruntukan tersebut lanjut ke tahap selanjutnya yaitu mengenai *Advice Planing*/Keterangan Rencana Kota hal ini merupakan kewenangan dari Bidang Pemanfaatan Ruang Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan.

Bidang pemanfaatan ruang dalam memberikan penjelasan mengenai Keterangan Rencana Kota adalah menunjukkan batas-batas didirikanya suatu bangunan. Dengan telah ditetapkanya Garis Sempadan Bangunan maka masyarakat di batasi oleh RTRW untuk mendirikan bangunan agar tidak semaunya sendiri. Sehingga dalam pengajuan IMB terjalin komunikasi antara masyarakat dengan DPUPPB agar pembangunan sesuai dengan aturan RTRW. dalam komunikasinya masyarakat diberikan penjelasan dan arahan mengenai pendirian bangunan, komunikasi tersebut dilakukan dengan sangat detail yang tertuang dalam Keterangan Rencana Kota (KRK) sehingga Ijin Mendirikan Bangunan tidak akan dikeluarkan apabila pembangunan tidak sesuai dengan KRK yang selaras dengan RTRW Kota Malang.

Mengenai penataan kawasan permukiman terdapat Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Perumahan

dan Pengawasan Bangunan, dalam hal ini pihak pengawasan bangunan turun kelapangan dan melihat bangunan di lapangan apakah sudah sesuai dengan KRK ataupun AP yang di keluarkan oleh Bidang Pemanfaatan Ruang Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawas Bangunan.

**c) Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman**

Sumber daya merupakan faktor penting dalam sebuah implementasi kebijakan, dengan terpenuhinya kecukupan ataupun kemampuan dari sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, maka kebijakan akan berhasil dalam penerapannya. Penataan kawasan permukiman merupakan sebuah kebijakan yang melingkupi banyak aktor, dan menjadi sebuah kebutuhan dasar bagi masyarakat. Sehingga sangat perlu untuk ditata dan dikembangkan dengan baik. Maka dari itu dibutuhkan sumberdaya yang sangat mendukung bagi keberhasilan implementasi.

**1. Staf**

Penataan kawasan permukiman dalam implementasinya merupakan kewenangan dari Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan, dalam implementasinya terdapat dua bidang yang memiliki wewenang di bidang penataan kawasan permukiman, yaitu bidang pemanfaatan ruang dan bidang pengawasan bangunan. Dalam bidang pemanfaatan ruang merupakan bidang yang melayani pengajuan IMB, dalam hal ini di bidang pengolahan mengenai KRK apabila ada

masyarakat yang akan mengajukan IMB ataupun akan mendirikan bangunan. KRK akan sesuai dengan pengaturan RTRW khususnya dibidang sempadanya.

Bidang Pemanfaatan Ruang dalam mendukung implementasi kebijakan RTRW Kota Malang memiliki pegawai yang mendukung kinerja dalam DPUPPB sehingga implementasi dapat berjalan sesuai aturan RTRW diantaranya :

**Tabel 3 pegawai Bidang Pemanfaatan Ruang DPUPPB**

No	Nama	NIP	Gol	Jabatan	Latar Belakang
1	PRIHATIN WILUJENG, ST. MT	19690107 199703 002	2 IV/a	Kepala Bidang Pemanfaatan Ruang	S-1 Teknik Sipil S-2 Teknik
2	Ir. ERLAN SULISTYONO	19650423 199901 001	1 III/d	Kepala Seksi Pengukuran	- S-1 Teknik Arsitek
3	Ir. WASKITO WIDYARMONO	19600412 198503 023	1 III/d	Kepala Seksi Konstruksi	- S-1 Teknik Sipil
4	DEDY INDRAWAN, ST.M.Si	19710505 199803 014	1 IV/a	Kepala Seksi Perizinan dan Pemanfaatan Ruang	- S-1 Teknik Arsitektur
5	SUTAJI, SH	19680324 198803 003	1 III/b	Pemeriksa Pemetaan Gambar Situasi Bangunan sesuai dengan Master Plan dan Detail Plan	- S-1 Ilmu Hukum
6	BUDIONO, SH	19660602 199003 012	1 III/b	-----II-----	- S-1 Ilmu Hukum
7	SUJIHARTI, S.H.	19601002 199312 001	2 III/b	Pemeriksa Dasar Bangunan, Koefisien, Lantai Bangunan, Permohonan Izin	- S-1 Ilmu Hukum

				Mendirikan Bangunan	
8	LUTIYONO,S.H.	19600210 199312 1 001	III/b	Pemeriksa Berkas Rekomendasi Konstruksi	- S-1 Ilmu Hukum
9	VANDA DWIYANE, ST	19750525 200903 2 001	III/b	Pengadministrasi Penataan Bangunan dan Lingkungan	- S-1 Teknik Arsitek
10	WIRAWAN BAHARI, ST	19810804 200903 1 004	III/b	Pemeriksa Pemetaan Gambar Situasi Bangunan sesuai dengan Master Plan dan Detail Plan	- S-1 Teknik Perencanaan Wilayah dan Kota
11	IKA PUTRI MAHARANI	19800803 200501 2 016	II/c	Pemeriksa Dasar Bangunan, Koefisien, Lantai Bangunan, Permohonan Izin Mendirikan Bangunan	SMU
12	BAKTI UTAMA	19600424 200604 1 013	II/c	Pengidentifikasi Bangunan Industri, Perdagangan dan Jasa	STM
13	YUANITA DWI LESTARIA,Md	19840609 200604 2 009	III/a	Pengolah Data Kegiatan Survei dan Perencanaan	- D-3 Teknik Sipil

Sumber : Bidang Tata Usaha DPUPPB Kota Malang

Data dalam tabel diatas merupakan data dari pegawai Bidang Pemanfaatan Ruang DPUPPB, yang menunjang dalam menjalankan pekerjaan dalam implementasi kebijakan Perda no 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030. Menurut kepala seksi konstruksi

## Bidang Pemanfaatan Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Pengawasan

Bangunan mengenai sumberdaya dalam bidang pemanfaatan ruang :

“Sumberdaya disini sudah sangat cukup, pegawainya banyak yang profesional, apabila ada pegawai yang masih baru maka akan kita training oleh pihak yang senior, apabila perlu disekolahkan akan kita sekolahkan lagi. Apalagi didukung sarana-prasarana elektronik yang sangat memadai, sekarang tidak kaya zaman dahulu, sekarang ada komputer, jadi pekerjaan bisa lebih cepat selesai. Pekerjaan yang dulunya (sebelum ada komputer) harus dikerjakan oleh 2/3 orang, sekarang dikerjakan oleh 1 orang sudah bisa selesai, saya kira sumberdaya di bidang pemanfaatan ruang sudah sangat baik dan sangat tercukupi”. (Wawancara, 23 Maret 2016)

Pegawai bidang pemanfaatan ruang dengan sarana-prasarana pendukung sebagai penunjang dalam melakukan pekerjaan lebih jelasnya digambarkan di bawah ini :



Gambar 10 Aktivitas pegawai Bidang Pemanfaatan ruang dengan prasarana  
Sumber : Dokumen Peneliti

Gambar diatas merupakan gambar mengenai pegawai Bidang Pemanfaatan Ruang Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawas Bangunan, dalam gambar diatas ditunjukkan bahwa setiap pegawai memegang kendali satu buah komputer untuk menunjang dalam melakukan pekerjaan seperti mengolah pembuatan KRK, sehingga menurut kepala seksi kontruksi sumberdaya didalam bidang pemanfaatan ruang sangat mendukung baik dari sisi sumberdaya nya sendiri ataupun sarana prasarana penunjang.

## 2. Informasi

Informasi merupakan sumber penting ke 2 dalam sumber-sumber implementasi kebijakan. Informasi mengenai bagaimana melaksanakan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman dalam melaksanakan implementasinya DPUPPB berdasar pada dasar hukum Peraturan Walikota Malang No 48 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan dalam melaksanakan implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Sehingga informasi mengenai petunjuk pelaksanaan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman sudah sangat jelas dan peraturan mengenai kebijakan yang akan di implementasikan sudah jelas.

## 3. Wewenang

Kewenangan dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman dalam mengeluarkan KRK merupakan kewenangan dari bidang pemanfaatan ruang DPUPPB, akan tetapi dalam mengeluarkan IMB merupakan kewenangan dari Badan Pelayanan dan Perizinan Terpadu. Sehingga kewenangan dalam mengeluarkan IMB terdapat pada 2 instansi pemerintahan. Akan tetapi KRK sebagai dasar dari IMB merupakan kewenangan dari DPUPPB Bidang Pemanfaatan Ruang. Sehingga masyarakat apabila akan mendirikan bangunan harus melewati 2 pintu, yaitu dalam pembuatan KRK di dalam bidang pemanfaatan ruang DPUPPB dan dalam pengesahannya yang berupa Ijin Mendirikan Bangunan IMB dala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu. Kewenangan tersebut tertuang dalam Keputusan Walikota Malang No 85 Tahun 2013 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kota Malang, dan di dalam tugas pokok dan fungsi masing-masing instansi.

#### 4. Fasilitas

Fasilitas juga merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi, DPUPPB mungkin sudah memiliki staf yang memadai, memahami kebijakan penataan kawasan permukiman, akan tetapi apabila tidak terdapat kantor untuk melakukan koordinasi ataupun sarana prasarana untuk menunjang kegiatan, maka kebijakan yang sudah direncanakan tidak akan berhasil. Fasilitas kantor untuk melakukan koordinasi, DPUPPB ditunjang oleh bangunan kantor yang beralamat pada

Jalan Bingkil No 1 Malang, alamat tersebut merupakan alamat kantor DPUPPB.

Sarana prasarana lain seperti kendaraan bermotor juga tersedia, khususnya untuk bidang pemanfaatan ruang DPUPPB telah disediakan satu unit mobil Toyota Kijang Inova untuk melakukan mobilisasi, disisi lain motor juga tersedia, terdapat tiga motor dinas yang terdapat dalam bidang pemanfaatan ruang DPUPPB. Dalam hal ini DPUPPB memiliki sarana untuk melakukan mobilitas dalam mendukung pekerjaan.

Sarana-prasarana mengenai pelayanan publik juga sudah disediakan, sehingga apabila ada masyarakat yang akan mendirikan bangunan, ataupun membeli sebuah bangunan, akan ditunjukkan sebuah wilayah yang akan dibangun atau dibeli, apakah sesuai peruntukannya atau bukan, sehingga apabila wilayah yang akan dibangun suatu bangunan dan tidak sesuai peruntukannya maka tidak boleh didirikan suatu bangunan tersebut. Sarana-prasarana penunjang pelayanan publik dapat di tunjukan di bawah ini :



Gambar 11 Sarana-prasaranan penunjang  
Sumber : Dokumen Peneliti

Layar LCD diatas merupakan sarana penunjang untuk mencari dan mengetahui letak atau kawasan peruntukan suatu wilayah sehingga apa bila ada masyarakat yang akan mendirikan bangunan akan ditunjukkan gambar mengenai wilayah yang akan dibangun apakah sesuai peruntukanya atau tidak. Dalam melakukan jual beli hendaknya masyarakat pergi ke DPUPPB untuk mengetahui bangunan yang akan di beli sudah sesuai dengan peruntukanya atau bukan, karena apabila tidak sesuai dengan peruntukanya maka akan di bongkar dan di jadikan bangunan yang sesuai dengan peruntukanya.

Menurut kepala seksi kontruksi mengenai prasarana diatas adalah :

“ini merupakan prasarana pendukung, ini juga termasuk pelayanan publik, jadi gunanya ini untuk mengetahui apakah bangunan yang akan didirikan sudah sesuai peruntukanya atau belum, jadi apabila tidak sesuai maka ijin tidak akan di proses. Orang apabila mau membeli tanah dengan bangunan hendaknya kesini juga untuk melihat apakah sudah sesuai atau belum dengan peruntukanya. Pegawai disini difasilitasi oleh tiap komputer di tiap mejanya, sehingga enak, tidak perlu ke meja lain apabila membutuhkan komputer”. (Wawancara, 26 Februari 2016)

Menurut kepala seksi kontruksi sarana dan prasarana sudah sangat memadai, sehingga pekerjaan yang dilakukan oleh bidang pemanfaatan ruang cepat terselesaikan dan memudahkan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan. Di sisi lain, tiap pegawai difasilitasi oleh satu unit komputer berserta alat printer, meja dan kursi ditiap-tiap pegawai, sehingga tiap

pegawai mengoperasikan satu unit komputer dalam melaksanakan pekerjaan.

**d) Kecenderungan sikap dari para pelaksana implementasi kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan penataan kawasan permukiman**

Kecenderungan-kecenderungan merupakan faktor yang ketiga dalam keberhasilan implementasi, kecenderungan-kecenderungan merupakan kecenderungan dari sikap para pelaksana kebijakan apakah bersikap baik atau tidak, apabila cenderung bersikap baik terhadap kebijakan, berarti menunjukkan adanya dukungan dalam suatu kebijakan. Apabila menunjukkan sikap yang acuh terhadap suatu kebijakan paling tidak dapat memberikan dampak negatif meskipun hanya sedikit, sehingga secara perlahan kebijakan akan melambat dengan sendirinya.

**1. Sikap pemerintah**

Penataan kawasan permukiman merupakan wewenang implementasi dari DPUPPB, dalam hal ini merupakan wewenang dari Bidang Pemanfaatan Ruang sebagai bidang yang mengeluarkan dan mengolah KRK apabila terdapat seseorang yang akan mendirikan bangunan. Terdapat juga Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan yang merupakan bidang yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap pendirian bangunan.

Kecenderungan-kecenderungan dari sikap pegawai dari Bidang Pemanfaatan Ruang sangat bersikap baik dalam implementasi kebijakan

penataan kawasan permukiman, dalam hal ini yang terdapat pada pengajuan IMB yang harus diproses terlebih dahulu di dalam Bidang Pemanfaatan Ruang yang merupakan pengolahan KRK. Dalam menanggapi masyarakat yang datang untuk menanyakan mengenai pengajuan IMB ataupun menanyakan peruntukkan fungsi bangunan, bidang pemanfaatan ruang bersikap lapang dada, sehingga agar banyak masyarakat yang tidak bosan untuk mengajukan IMB dan terlaksananya peraturan mengenai implementasi RTRW di Kota Malang.

Sikap dari pegawai yang berada di bidang pemanfaatan ruang yang secara khusus dalam penataan kawasan permukiman sangat berantusias untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan RTRW Kota Malang, salah satu contoh mereka tidak main-main dalam pembuatan KRK, yang dalam pembeuatanya membutuhkan 18 hari kerja atau  $\pm$  1 bulan. Sehingga pihak dari bidang pemanfaatan ruang sangat ingin menjadikan Kota Malang sesuai dengan pengaturan RTRW. Dalam harapannya kepala seksi konstruksi yang memiliki kewenangan dan bertanggung jawab atas pembuatan KRK yang ingin menjadikan Kota Malang menjadi kota yang diurus sesuai dengan aturan, sehingga terciptanya suasana rapi, dan ingin kota tertata sesuai RTRW agar bangunan bagus dan orang betah di Kota Malang.

Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan yang khususnya dalam seksi perumahan dan permukiman kurang begitu taat dan antusias terhadap keberhasilan implementasi kebijakan, karena mereka menganggap pelanggaran yang dilakukan masyarakat masih wajar

meskipun melanggar ketentuan garis sempadan bangunan yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Sehingga masih terdapat pembiaran oleh pemerintah mengenai pelanggaran garis sempadan bangunan, pelaporan mengenai pelanggaran itupun dilakukan oleh masyarakat yang berada dilokasi yang mengetahui bahwa terdapat pelanggaran mengenai garis sempadan bangunan, sehingga mereka menunggu laporan. Meskipun sudah terdapat laporan mengenai pelanggaran garis sempadan bangunan, penyelesaian masalah hanya berhenti pada DPUPPB bidang penataan dan pengawasan bangunan, diselesaikan secara ke-keluargaan. Jarang sekali ataupun hampir tidak ada bahwa pelanggaran diselesaikan secara hukum dan pelaporan dilakukan terhadap kepala daerah yaitu Walikota Malang, sehingga tidak ada tindakan tegas dari pemerintah bahwa penataan garis sempadan bangunan harus sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

## 2. Sikap masyarakat

Masyarakat merupakan aktor yang memiliki kepentingan dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman. Sehingga masyarakat memiliki peranan yang sangat penting dalam keberhasilan implementasi. Berbicara mengenai sikap, sikap masyarakat dalam menanggapi kebijakan penataan kawasan permukiman cenderung bersikap baik, tapi sepenuhnya tidak bersikap baik. terdapat masyarakat dengan sikap yang acuh dengan kebijakan ini. Terdapat juga masyarakat yang

bersikap baik di awal, dalam artian bersikap baik dalam pengajuan KRK akan tetapi dalam pembangunannya lambat laun melanggar kebijakan. Terdapat juga masyarakat yang sangat acuh terhadap penataan kawasan permukiman, hal ini masyarakat yang memiliki bangunan lama dan acuh terhadap pengurusan IMB jadi bangunan lama tersebut melanggar ketentuan garis sempadan bangunan, maupun peruntukan fungsinya. Akan tetapi bangunan tersebut akan ditindak oleh bidang pengawasan bangunan DPUPPB apabila mengajukan IMB.

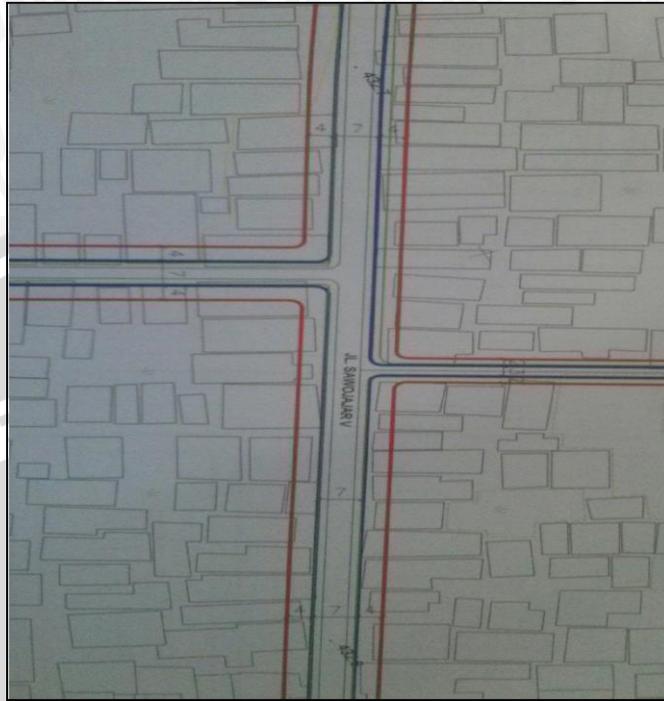
Sikap yang acuh masyarakat terhadap implementasi kebijakan terkadang juga dimiliki oleh masyarakat yang memiliki bangunan yang sudah ada IMB nya, dalam hal ini masyarakat yang akan mendirikan bangunan telah melakukan komunikasi dan mendapat penjelasan bahwa pembangunan harus didasarkan pada KRK, akan tetapi dalam implementasinya, masyarakat yang memiliki IMB dan bangunannya tidak sesuai dengan ketentuan KRK juga ada. Maka hal ini merupakan kewenangan oleh bidang penataan dan pengawasan bangunan. Menurut kepala seksi perumahan dan permukiman Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan mengenai pelanggaran garis sempadan bangunan :

“Bangunan itu pelanggarannya banyak macamnya, mengenai pelanggaran garis sempadan bangunan dalam kawasan perumahan dan permukiman pelanggarannya ada 2 yaitu rumah yang tidak memiliki IMB dan rumah yang ada IMB nya, kalo rumah yang sudah ada IMB itu jarang sekali terjadi pelanggaran, tp kalo bangunan tua sering ada pelanggaran, tapi akan kita tindak nanti setelah bangunan lama tersebut mengurus IMB”. (Wawancara, 30 Maret 2016)

Menurut data diatas bangunan lama yang sering melanggar pelanggaran mengenai garis sempadan bangunan, maka akan di tindak oleh bidang penataan dan pengawasan bangunan apabila sudah mengurus IMB. Hal tersebut dapat disimpulkan bahwa masih terdapat masyarakat yang acuh terhadap kebijakan penataan kawasan permukiman.

Berdasarkan survey peneliti kedalam lokasi penelitian yang mengacu Ranperda RP3KP Kota Malang terletak pada Bagian Wilayah Perkotaan Timur Kota Malang dalam perumahan non formal cluster D 19 yang terletak pada Jalan Sawojajar V, Jalan Sawojajar III dan Jalan Ranugrati III masih terdapat rumah yang melanggar penataan garis sempadan bangunan.

Berdasarkan survey peneliti, bangunan yang melanggar merupakan bangunan baru dan bersifat permanen. Berdasarkan survey penbeliti yang dilakukan dalam lokasi pertama yaitu Jalan Sawojajar V yang memiliki panjang 264 meter dan memiliki lebar jalan 7 meter dan sempadan bangunan ditetapkan 4 meter dalam Lampiran Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, ketetapan lebar jalan dengan lebar sempadan bangunan di Jalan Sawojajar V lebih jelasnya ditunjukkan pada gambar dibawah ini :



Gambar 12 GSB Jalan Sawojajar V

Sumber : RTRW Kota Malang GSB Kec.Kedungkandang DPUPPB

Garis sempadan bangunan yang terletak di Jalan Sawojajar V ditunjukkan oleh garis berwarna merah, batas sempadan jalan dan bangunan adalah empat-tujuh-empat (4-7-4) hitungan meter yaitu 4 meter sempadan bangunan sebelah kiri, 7 meter lebar jalan, 4 meter sempadan bangunan sebelah kanan. Sehingga tembok rumah boleh didirikan 4 meter dari tepi jalan atau sebelum tepi jalan. Setelah garis merah atau 4 meter ke depan itu dibuat halaman ataupun tempat parkir, di tepi jalan diperbolehkan untuk dibangun pagar yang didalamnya merupakan halaman atau lahan parkir atau tempat mobil *carport*, setelah pagar atau berjarak 4 meter dari jalan diperbolehkan untuk dibangun tembok ruangan. Penataan tersebut sesuai dengan pernyataan kepala seksi konstruksi Bidang Pemanfaatan Ruang

sembari menunjukkan peta garis sempadan bangunan Jalan Sawojajar V Kecamatan Kedungkandang yang menceritakan :

“begini maksud dari gambarnya, garis sempadan ditunjukkan pada warna merah, itu batas tembok yang didirikan, jaraknya 4 meter dari tepi jalan, lebar jalanya 7 meter. Jadi yang mepet jalan itu harus pagar, tembok bangunan tidak boleh, karena nanti tidak ada tempat parkirnya, atau halamannya, ini semua sudah diatur di RTRW jadi kita gak bisa buat2 sendiri”. (Wawancara, 26 Februari 2016)

Menurut data wawancara diatas informan menjelaskan mengenai maksud dari gambar 12, mengenai sempadan bangunan yang berjarak 4 meter. Sempadan tersebut sudah terdapat ketentuannya mengenai lebar sempadan dan lebar jalan di dalam Lampiran Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030.

Jalan Sawojajar V terdapat jumlah rumah yaitu 54 rumah, kondisi bangunan dalam lokasi penelitian pertama merupakan bangunan baru dan permanen, akan tetapi berdasarkan temuan peneliti dalam Jalan Sawojajar V masih terdapat 3 rumah warga yang melanggar ketentuan garis sempadan bangunan, yaitu bersempadan kurang dari 3 meter. Rumah tersebut melanggar ketentuan garis sempadan bangunan yang telah ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yaitu bersempadan 4 meter, dan telah ditunjukkan didalam KRK mengenai garis sempadan bangunan tersebut. hal ini merupakan sikap dari masyarakat

yang masih terdapat ketidak acuan terhadap kebijakan. Berdasarkan survey peneliti ke dalam lokasi penelitian, peneliti mendapatkan dokumen mengenai gambar rumah yang melanggar ketentuan sempadan bangunan. Lebih jelasnya dapat ditunjukkan pada gambar dibawah ini :



Gambar 13 Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Sawojajar V  
Sumber : Dokumen Peneliti 12 maret 2016



Gambar 14 Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Sawojajar V  
Sumber : Dokumen Peneliti 12 maret 2016

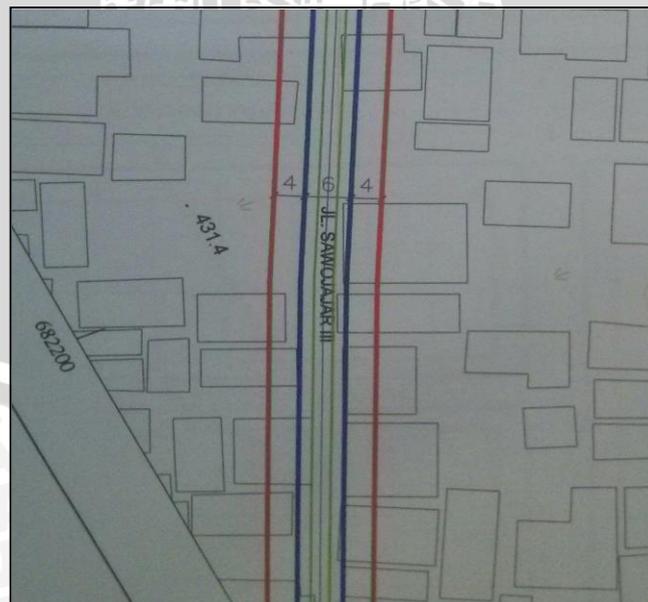


Gambar 15 Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Sawojajar V  
Sumber : Dokumen Peneliti 12 maret 2016

ketentuan garis sempadan bangunan di Jalan Sawojajar V. pada gambar 13 ditunjukkan dalam gambar tersebut bahwa tidak terdapat sempadan yang menjembatani antar bangunan dengan jalan. Dalam gambar 13 bangunan berpapasan dengan jalan, sehingga rumah tersebut melanggar ketentuan garis sempadan bangunan. Disisi lain rumah pada gambar 13 memiliki lantai 2 atau bertingkat, sehingga apabila bertingkat, ketentuan sempadan harus ditambah 2 meter ke belakang.

Pada gambar 14 masih terdapat sempadan yang menjembatani antara bangunan dengan jalan, akan tetapi bangunan tersebut masih melanggar ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan, bangunan rumah tersebut memiliki sempadan kurang dari 3 meter, melanggar ketentuan yang ditetapkan yaitu bersempadan 4 meter. Dalam gambar 15 merupakan gambar dari rumah yang ke 3 di Jalan Sawojajar V yang melanggar ketentuan sempadan bangunan. Ditunjukkan dalam gambar tersebut, bahwa sempadan dalam bangunan tersebut tidak ada. Sehingga tidak terdapat jarak antara bangunan dengan jalan. Bangunan yang berada dalam gambar 15 memiliki lantai 2 atau bertingkat. Sehingga berdasarkan ketentuan sempadan harus ditambah 2, jadi sempadan yang awalnya 4 meter menjadi 4 meter apabila bangunan tersebut bertingkat.

Lokasi penelitian yang ke 2 yaitu Jalan Sawojajar III juga menunjukkan keadaan yang sama dengan lokasi penelitian yang pertama yaitu Jalan Sawojajar V, dalam lokasi penelitian yang ke 2 yaitu Jalan Sawojajar III, berdasarkan survey peneliti, jalan ini memiliki panjang sekitar 56 meter dan lebar jalan 6 meter (dalam data Lampiran Perda Kota Malang No 4 Tahun 2011), akan tetapi berdasarkan survey peneliti kedalam lokasi penelitian lebar Jalan Sawojajar III sekitar 4 meter. Jumlah rumah dalam lokasi ini terdapat 9 rumah warga, akan tetapi menurut peneliti masih terdapat 1 rumah warga yang melanggar ketentuan garis sempadan yang telah ditetapkan yaitu kurang dari 3 meter, atau bisa dibidang berhimpitan dengan garis jalan. Ketentuan sempadan di Jalan Sawojajar III dalam Lampiran Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 dapat ditunjukkan dalam gambar dibawah ini :



Gambar 16 GSB Jalan Sawojajar III

Sumber : RTRW Kota Malang GSB Kec.Kedungkandang DPUPPB

Pada gambar 16 garis sempadan bangunan telah ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yaitu bersempadan 4 meter. Garis sempadan bangunan ditunjukkan antara garis biru terhadap garis merah. Garis merah merupakan batas dari tembok bangunan ruangan. Setelah garis biru hingga garis merah yang memiliki sempadan atau jarak 4 meter diperbolehkan dibangun pagar ataupun *carport*. Asalkan tidak didirikan tembok ruangan.

Berdasarkan survey peneliti dalam lokasi penelitian ke 2 masih terdapat sikap ke tidak acuan terhadap implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, meskipun rumah yang melanggar hanya 1 rumah akan tetapi rumah tersebut merupakan bangunan baru dan permanen. Untuk lebih jelasnya, rumah yang melanggar aturan garis sempadan bangunan ditunjukkan dalam gambar di bawah ini :

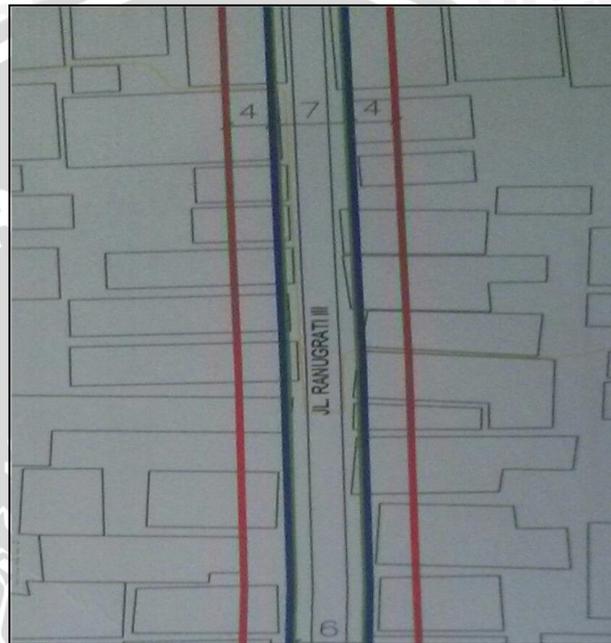


Gambar 17 Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Sawojajar III  
Sumber : Dokumen Peneliti sabtu 12 maret 2016

Gambar 17 merupakan gambar dari rumah yang melanggar aturan mengenai garis sempadan bangunan yang telah ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yang bersempadan 4 meter dan ditunjukkan oleh gambar 16. Dalam gambar 17 terlihat jelas bahwa bangunan rumah tersebut tidak memiliki pagar ataupun sempadan. Sehingga ketentuan sempadan dilanggar oleh bangunan tersebut. disisi lain bangunan tersebut memiliki 2 lantai, sehingga ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan yaitu 4 meter ditambah 2 meter lagi, sehingga total dari sempadan yang harus digunakan sebagai jarak antar bangunan rumah dengan jalan adalah 6 meter.

Lokasi penelitian yang ke 3 yaitu yang berlokasi di Jalan Ranugrati III yang memiliki panjang 247 meter dan lebar jalan 7 meter, berdasarkan survey peneliti kedalam lokasi penelitian yang ke 3, peneliti mendapati jumlah rumah yang terdapat dalam lokasi penelitian berjumlah 52 rumah warga. Akan tetapi masih sama dengan lokasi penelitian yang pertama dan ke 2, dalam lokasi penelitian yang ke 3 juga masih terdapat pelanggaran mengenai ketentuan garis sempadan bangunan. Garis sempadan bangunan telah ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yaitu dalam Jalan Ranugrati III garis sempadan bangunanya adalah 4

meter. Lebih jelasnya mengenai ketetapan garis sempadan bangunan yang terletak dalam lokasi yang ke 3 yaitu Jalan Ranugrati III ditunjukkan dalam gambar di bawah ini :



Gambar 18 GSB Jalan Ranugrati III  
Sumber : RTRW Kota Malang GSB Kec.Kedungkandang DPUPPB

Gambar diatas merupakan ketetapan mengenai garis sempadan bangunan yang telah ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yaitu bersempadan 4 meter. Garis sempadan bangunan ditunjukkan antara garis biru terhadap garis merah. Garis merah merupakan batas dari tembok bangunan ruangan. Setelah garis biru hingga garis merah yang memiliki sempadan atau jarak 4 meter diperbolehkan dibangun pagar ataupun *carport*. Asalkan tidak didirikan tembok ruangan.

Berdasarkan survey peneliti jumlah rumah warga yang melanggar ketentuan garis sempadan bangunan berjumlah 2 rumah warga yang bersempadan kurang dari 4 meter. Hasil dari survey peneliti yang dilakukan di Jalan Ranugrati III mengenai rumah yang warga yang melanggar ketentuan garis sempadan bangunan ditunjukkan dalam gambar sebagai berikut :



Gambar 19 Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Ranugrati III  
Sumber : Dokumen Peneliti 12 maret 2016



Gambar 20 Rumah yang melanggar aturan mengenai GSB Jalan Ranugrati III  
Sumber : Dokumen Peneliti 12 maret 2016

Gambar 19 dengan gambar 20 merupakan penampakan dari bangunan rumah yang melanggar tata aturan garis sempadan bangunan yang telah ditetapkan. Bangunan dalam gambar 19 sempadan kurang dari 4 meter, sehingga terdapat jembatan mengenai garis sempadan bangunan terhadap jalan yang sangat sempit yaitu kurang dari 4 meter. Dalam gambar 20 terlihat sebuah moncong mobil yang keluar menuju jalan, sehingga dapat mengganggu warga lain apabila melintasi bangunan rumah tersebut, disisi lain bangunan dalam gambar 20 memiliki sempadan kurang dari 4 meter, dan melanggar ketentuan sempadan bangunan.

Peraturan mengenai penataan ruang secara khusus mengenai permukiman, bahwa pembangunan harus berpegang pada ketentuan mengenai sempadan bangunan. Sehingga masyarakat diharapkan untuk mengikuti peraturan dalam mendirikan bangunan. Dalam KRR sudah dijelaskan dengan sangat jelas mengenai ketentuan sempadan bangunan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa masyarakat memiliki kecenderungan sikap yang kurang baik dan mematuhi aturan yang telah ditetapkan. Dengan kecenderungan sikap yang dimiliki oleh beberapa masyarakat, secara tidak langsung dapat memperlambat proses implementasi.

### 3. Sikap pengawas

Pelanggaran mengenai garis sempadan bangunan tersebut merupakan pelanggaran yang dilakukan masyarakat, masyarakat yang memiliki kecenderungan sikap acuh dan tidak mentaati peraturan yang telah ditetapkan. Dalam hal pelanggaran mengenai penataan kawasan

pemukiman merupakan tanggung jawab dari bidang penataan dan pengawasan bangunan yang memiliki kewenangan menindak apabila terdapat pelanggaran mengenai penataan kawasan permukiman. Akan tetapi berdasarkan temuan peneliti dalam wawancara terhadap kepala seksi perumahan dan permukiman Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan mengenai penindakan bangunan yang melanggar ketentuan KRK yaitu :

“Bidang kami merupakan bidang yang memiliki wewenang dalam pengawasan bangunan rumah yang melanggar ketentuan KRK, akan tetapi kami akan melakukan tugas kami sesuai KRK yang dikeluarkan, apabila bangunan melanggar KRK kita akan turun ke lapangan dan melihat apakah pondasi sesuai dengan KRK yang dikeluarkan atau tidak, apakah bangunan sudah didirikan atau belum, apabila bangunan telah didirikan tapi belum ada IMB nya nanti akan kita beri stiker pelanggaran. Mengenai rumah bangunan baru yang memiliki IMB pasti tidak akan melanggar, sangat jarang sekali terjadi pelanggaran. Akan tetapi apabila ada pelanggaran, kita menindaknya menunggu laporan dari masyarakat, dan kita akan kasih jalan tengahnya, tapi kalo melanggarnya hanya 1-2 meter kita biarkan saja mas, asalkan masih dalam persil tanah mereka. Kalo pelanggarannya parah atau tidak ada sempadanya atau mepet sama jalan, biasanya kita kasih surat laporan panggilan, selanjutnya akan ditindak satpol PP, akan tetapi sebagian besar Satpol PP di Kota Malang belum mengurus bangunan permanen seperti rumah warga, mereka akan melakukan penindakan mengenai pelanggaran fasilitas umum, di Kota Malang satpol PP belum masuk terhadap penindakan mengenai rumah permanen yang melanggar ketentuan GSB, tidak seperti di Jakarta, satpol PP sudah menindak rumah yang melanggar ketentuan”. (Wawancara, 30 Maret 2016)

Berdasarkan wawancara diatas menurut peneliti, bidang yang memiliki kewenangan dalam menindak rumah warga yang melanggar ketentuan garis sempadan bangunan yaitu bidang penataan dan pengawasan bangunan masih cenderung bersikap pasif dan masih terhambat oleh standard dalam melakukan pengawasan, pengawasan akan

dilakukan berdasarkan KRK yang telah dikeluarkan. Dan masih menunggu laporan dari masyarakat apabila terdapat bangunan yang melanggar. Pihak pengawas sedikit bersikap acuh terhadap ketaatan peraturan. Tidak ada pengawasan yang dilakukan secara teratur setiap tahunnya. Sehingga bangunan yang melanggar ketentuan garis sempadan bangunan akan ditindak dalam jangka waktu yang cukup lama, dan berbelitnya birokrasi dalam penindakan, yaitu masih menunggu laporan, memanggil dengan surat laporan dan penindakan akan diserahkan kepada Satpol PP, maka penindakan rumah yang melanggar masih jauh yang diharapkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030.

**e) Struktur Birokrasi dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman**

Struktur birokrasi merupakan badan yang secara keseluruhan menjadi aktor dalam implementasi kebijakan. Secara umum dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah No 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang 2010-2030 merupakan wewenang dari seluruh birokrasi yang berada di Kota Malang. DPUPPB sebagai aktor implementasi kebijakan penataan tata ruang. Dalam penataan kawasan permukiman bidang penataan dan pengawasan bangunan yang memiliki kewenangan dalam penataan kawasan permukiman, bidang penataan dan pengawas bangunan yang memiliki kewenangan dalam pengawasan

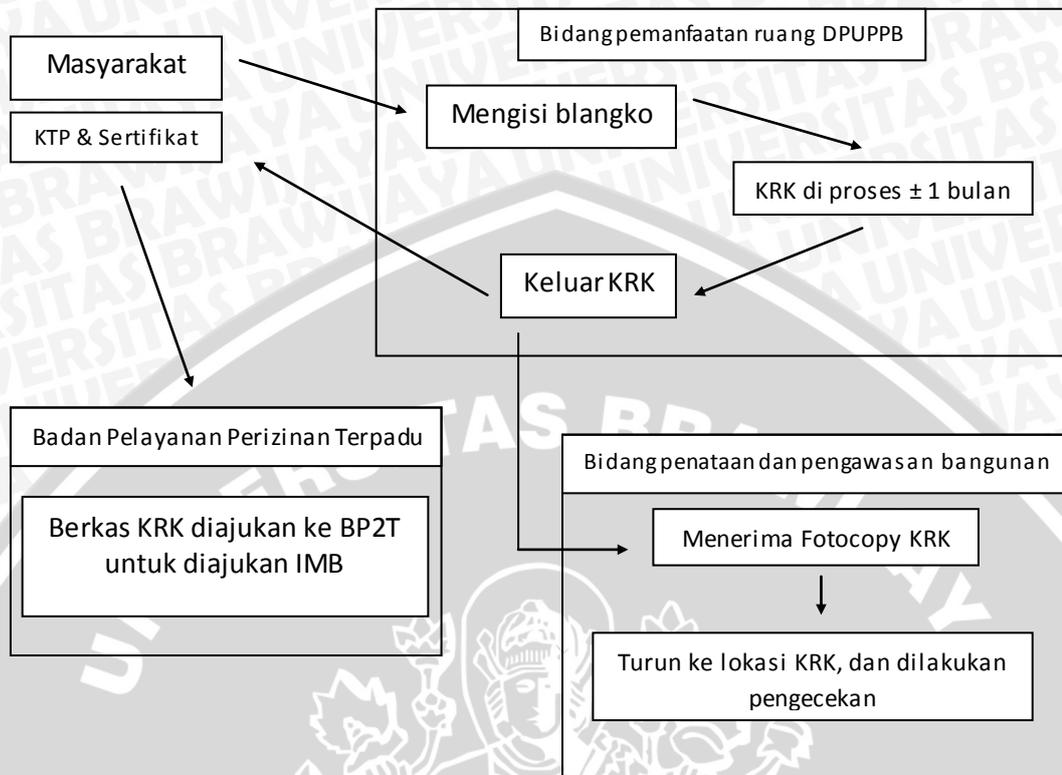
bangunan, dan satpol PP yang menindak apabila terdapat bangunan yang melanggar.

### 1. *Standard Operational Procedure (SOP)*

Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman merupakan wewenang dari DPUPPB bidang pemanfaatan ruang yang diawasi oleh bidang pengawasan bangunan dalam pelaksanaannya di lapangan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan peneliti terhadap kepala seksi konstruksi mengenai SOP dalam pengajuan KRK yaitu:

“Dalam pengajuan IMB masyarakat kesini dulu untuk membuat KRK sebagai dasar dari IMB masyarakat harus membawa KTP dan memiliki tanda kepemilikan tanah, seperti sertifikat. KRK merupakan dasar dari IMB karena KRK itu dibuat disini apabila diprosentasekan antara KRK dengan IMB adalah 80% KRK dan 20%nya IMB, setelah kesini masyarakat nanti mengisi blangko yang telah disediakan, selanjutnya KRK akan diproses sekitar 18 hari kerja atau kurang lebih 1 bulan, setelah muncul KRK nanti kita akan kasihkan kepada pihak penataan dan pengawasan bangunan untuk dilakukan pengecekan mengenai kesesuaian bangunan dengan KRK yang telah ditetapkan. Setelah KRK selesai maka masyarakat yang mengajukan KRK membawa KRK tersebut ke BP2T untuk dijadikan IMB. (Wawancara, 14 Maret 2016)

Berdasarkan wawancara diatas dapat digambarkan mengenai SOP dalam pengajuan KRK menurut peneliti seperti gambar di bawah ini

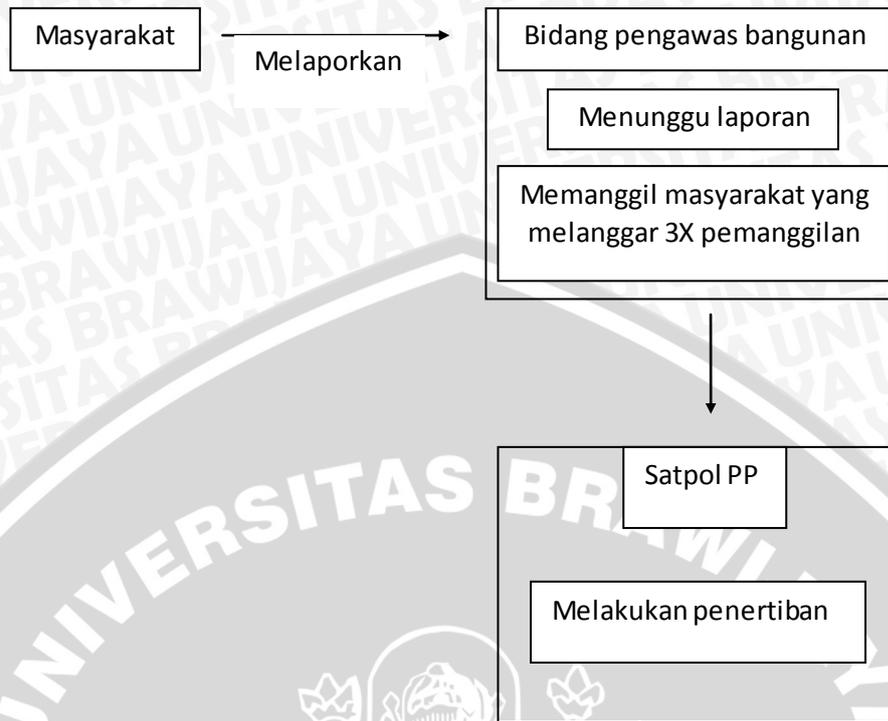


Gambar 21 alur dari pengajuan KRK hingga jadi IMB  
 Sumber : Dokumen Peneliti

Gambar diatas merupakan *standard operational procedure* dari sebelum pendirian bangunan, apabila masyarakat akan mendirikan bangunan, maka masyarakat harus memiliki bukti kepemilikan tanah dan KTP, setelah syarat tersebut terpenuhi, maka harus datang ke DPUPB untuk mengisi blangko yang telah disediakan, sehingga dalam pengisian agar lebih mudah. Setelah blangko terisi maka selanjutnya akan diolah oleh Bidang Pemanfaatan Ruang agar keluar KRK, setelah KRK keluar fotocopy dari KRK diserahkan kepada Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, agar dilakukan survey kelapangan. Setelah survey dilakukan sesuai dengan ketentuan KRK maka, KRK dapat diajukan untuk membuat ijin mendirikan bangunan IMB.

Berdasarkan temuan peneliti mengenai SOP tersebut sudah baik dan dapat dijadikan acuan dalam pembuatan KRK. Disisi lain SOP juga menghambat implementasi. Berdasarkan temuan peneliti mengenai sikap masyarakat yang cenderung bersikap acuh dan melanggar peraturan, pengendalian bangunan yang telah melanggar ketentuan garis sempadan bangunan yang merupakan kewenangan dari bidang penataan dan pengawasan bangunan menurut peneliti memiliki alur yang panjang yang harus melewati tahap-tahap yang lama mengenai pengawasan ataupun pengendalian yang telah melanggar bangunan, meskipun berdasarkan temuan peneliti bangunan yang melanggar belum ada tindakan yang tegas dalam mengatasi bangunan yang lama ataupun bangunan yang baru yang telah melanggar ketentuan garis sempadan bangunan. Karena bidang pengawasan bangunan hanya mengacu terhadap KRK yang dikeluarkan bidang pemanfaatan ruang.

Menurut peneliti berdasarkan temuan-temuan dalam wawancara ke dalam bidang yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan bangunan yang secara khusus menanganinya adalah seksi perumahan dan kawasan permukiman, terhambatnya implementasi karena alur birokrasi yang rumit dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 22 alur penertiban rumah yang melanggar peraturan  
 Sumber : Dokumen Peneliti

Berdasarkan gambar diatas dapat disimpulkan mengenai SOP dalam penertiban rumah yang melanggar ketentuan KRK ataupun sempadan yang telah ditetapkan. Dalam gambar diatas pihak yang berwenang melakukan pengawasan bersifat pasif menunggu laporan dari masyarakat, dan memanggil masyarakat dengan 3 kali panggilan peringatan, setelah 3x tetap saja tidak ada perubahan, maka pengawas menyerahkan ke pihak Satpol PP untuk dilakukan penertiban, meskipun berdasarkan pengakuan kepala seksi perumahan dan permukiman Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, Satpol PP di Kota Malang belum menangani penertiban mengenai rumah yang melanggar ketentuan, secara khusus garis sempadan bangunan, akan tetapi masih hanya menangani penertiban fasilitas umum. Sehingga berdasarkan temuan peneliti dapat

disimpulkan bahwa rumah yang melanggar kurang mendapat perhatian, hal tersebut didukung oleh berbelitnya struktur birokrasi dalam menangani penertiban.

## 2. Fragmentasi

Keberhasilan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman membutuhkan koordinasi yang sangat tinggi atau luas dalam penerapannya, dari perencanaan yang dilakukan oleh BAPPEDA, implementasi sekaligus pengawasannya dilakukan oleh DPUPPB dan masyarakat yang memiliki peranan penting dalam implementasi, serta terdapat Satpol PP dalam menindak apabila terdapat pelanggaran. Secara tidak langsung dengan lebarnya koordinasi yang dilakukan sangat menghambat koordinasi, karena dalam penataan kawasan permukiman masing-masing aktor memiliki wewenang dan fungsi yang berbeda-beda.

Berdasarkan temuan peneliti, fragmentasi terjadi dalam bidang pengawasan bangunan, dimana mereka hanya memiliki fungsi dan kewenangan sebagai pengawas bangunan yang melanggar. Apabila terdapat bangunan yang melanggar, pengawas hanya memperingatkan dan tidak memiliki wewenang menindak ataupun menertibkan. Karena telah diatur mengenai penertiban merupakan kewenangan dari satpol PP, secara tidak langsung bisa jadi pihak pengawas tidak melakukan koordinasi dengan satpol PP karena mereka memiliki fungsi yang berbeda, sehingga

timbul fragmentasi yang menghambat koordinasi. Sehingga implementasi kebijakan terhambat karena adanya fragmentasi.

## **2. Faktor Pendorong dan Penghambat Dalam Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman**

### **a) Faktor Pendorong**

#### **1. Faktor pendorong internal**

##### **a. Bidang pemanfaatan ruang DPUPP**

Faktor pendorong merupakan suatu hal yang mendorong suatu implementasi dari internal pemerintahan, yaitu faktor pendorong yang terdapat pada dinas yang memiliki wewenang dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman. Faktor pendorong yang terdapat pada internal DPUPPB antara lain wewenang yang dimiliki DPUPPB dalam mengeluarkan KRK sebagai dasar dalam pembuatan IMB dan juga sebagai ketentuan dasar sebagai syarat utama dan acuan dalam mendirikan bangunan, juga memiliki wewenang dalam mengawasi dan menertibkan suatu bangunan yang tidak sesuai dengan aturan yaitu RTRW yang secara khusus tertuang dalam KRK. Faktor pendorong lainnya adalah tersedianya Sumber-sumber yang mendorong implementasi kebijakan, sumber-sumber tersebut diantaranya staf, informasi, kewenangan serta fasilitas yang memadahi dan dapat mendukung implementasi kebijakan.

#### **2. Faktor pendorong eksternal**

Faktor eksternal merupakan faktor yang memiliki keterlibatan dalam keberhasilan atau tidaknya implementasi kebijakan, sehingga secara tidak langsung faktor eksternal memiliki pengaruh terhadap implementasi. Faktor eksternal merupakan faktor yang berada diluar instansi pemerintahan, dalam hal ini faktor eksternal bisa jadi aktor swasta, masyarakat, konsultan, organisasi masyarakat, dan lain-lain, yang berada diluar instansi pemerintah.

a. Swasta

Faktor pendorong eksternal antara lain aktor swasta, aktor swasta yang dimaksud adalah pemberi pinjaman, bisa berupa uang, kredit ataupun KPR, dengan adanya aktor swasta yang memberikan pinjaman atau pun perkreditan, masyarakat terdorong dengan sendirinya untuk melakukan pinjaman terhadap pihak tersebut. sehingga peran dari aktor swasta sangat membantu dalam implementasi kebijakan yang sesuai dengan Perda No 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang 2010-2030, peran aktor swasta adalah memberikan persyaratan IMB apabila akan mengajukan pinjaman, sehingga secara tidak langsung pemenuhan IMB akan semakin cepat di seluruh Kota Malang.

Faktor pendorong eksternal selanjutnya adalah konsultan merupakan faktor pendorong yang berada di luar instansi pemerintah, akan tetapi membantu pemerintah dalam menyelesaikan pekerjaan. Dalam hal ini konsultan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah. DPUPPB

dalam Bidang Pemanfaatan Ruang, yang didalamnya terdapat gambar-gambar mengenai Kota Malang, dan penggambaran seluruh ketentuan GSB Kota Malang, yang mengerjakan adalah pihak konsultan, sehingga konsultan merupakan aktor penting dalam membantu mendorong pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan dengan mudah.

#### b. Masyarakat

Faktor pendorong eksternal selanjutnya adalah masyarakat, masyarakat merupakan faktor yang sangat penting dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman. Masyarakat merupakan pelaksana dari implementasi kebijakan, dan juga sebagai pengawas kebijakan. Dengan ikut berkontribusinya masyarakat dan ketaatannya masyarakat terhadap peraturan yang telah ditetapkan, maka semakin cepat implementasi kebijakan terlaksana. Sehingga masyarakat merupakan faktor eksternal yang sangat penting dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman. Sebagai pengawas masyarakat juga memiliki aktor penting dalam implementasi, karena Bidang Pengawas Bangunan DPUPPB sering mendapatkan laporan pelanggaran dari masyarakat lain yang melakukan pelanggaran. Informasi tersebut didapatkan dari masyarakat yang secara tidak langsung membantu pemerintah dalam melaksanakan kebijakan penataan kawasan permukiman.

## b) Faktor Penghambat

### 1. Faktor penghambat internal

Faktor penghambat dari internal pemerintahan yang dimiliki DPUPPB kepala seksi kontruksi dalam wawancara yang dilakukan peneliti mengenai faktor penghambat internal :

“ faktor penghambat dari internal DPUPPB saya rasa tidak ada, karena apabila kekurangan sarana-prasarana kita tinggal minta saja, apabila ada teknologi baru yang sesuai dengan kebutuhan kita maka kita juga pasti upgrade, sehingga kerjakan akan lebih cepat selesai. Dalam masalah pegawai atau staff saya rasa juga tidak ada, karena banyak tenaga profesional disini, apabila ada orang baru yang masih belum bisa, nanti kita bisa training dan kita juga bisa mengajukan untuk menyekolahkan lagi supaya kemampuan pegawai lebih meningkat, sehingga kita selalu evaluasi kinerja setiap tahun untuk meminimalisir kekurangan dalam mencapai tujuan pekerjaan” (Wawancara, 14 Maret 2016)

Faktor internal tentunya sangat mendorong implementasi, semua hal yang kurang akan di evaluasi dan selalu diperbaiki, hingga saat ini dalam internal DPUPPB sangat mendorong kinerja implementasi, dalam artian faktor penghambat belum ada, sehingga kinerja dari pegawai sudah bagus dan target dalam pembuatan KRK selalu terpenuhi.

#### a. Bidang penataan dan pengawasan bangunan

Berdasarkan temuan peneliti faktor penghambat internal terdapat dalam bidang pengawasan bangunan yang hanya mengawasi sesuai dengan ketentuan KRK yang dikeluarkan oleh bidang pemanfaatan ruang, sehingga apabila apabila terdapat bangunan yang melanggar ketentuan

apabila tidak memiliki IMB akan di tindak apabila mengajukan IMB, apabila terdapat bangunan yang melanggar ketentuan KRK dan bangunan tersebut memiliki IMB maka akan ditindak setelah terdapat pelaporan dari masyarakat, hal ini bidang pengawasan bangunan bersikap pasif dan menghambat implementasi. Serta SOP yang mengenai penertiban bangunan yang memiliki alur yang panjang dan memakan cukup waktu dalam melakukan penertibkan juga dapat menghambat implementasi. Serta fragmentasi sebagai salah satu hal yang dapat menghambat koordinasi, hal ini disebabkan oleh terpecah-pecahnya masing-masing badan pemerintah yang menangani penataan kawasan permukiman, yang secara tidak langsung terdapat dalam badan yang memiliki fungsi serta kepentingan yang berbeda merupakan fragmentasi yang sangat menghambat koordinasi, dan menghambat implementasi kebijakan.

## 2. Faktor penghambat eksternal

### a. Masyarakat

Faktor penghambat eksternal merupakan faktor yang menghambat jalanya implementasi, dengan adanya faktor penghambat, maka implementasi terhambat untuk mencapai keberhasilan. Faktor penghambat eksternal merupakan faktor penghambat yang berarda diluar instansi pemerintah, dalam hal ini faktor penghambatnya adalah masyarakat, yang merupakan faktor yang sangat penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, masyarakat selain menjadi

faktor pendorong juga menjadi sebagai faktor penghambat, masyarakat juga sering melakukan pelanggaran dalam implementasi karena masyarakat yang melanggar memiliki kecenderungan bersikap acuh terhadap peraturan, pelanggaran dilakukan dengan mendirikan bangunan tidak sesuai dengan KRK yang di keluarkan, seperti sempadanya tidak sesuai dengan apa yang tertulis di dalam KRK, sehingga akan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

### **C. Analisis Pembahasan**

#### **1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman**

##### **a) Aktor yang Terlibat Dalam Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman Bagian Wilayah Perencanaan Timur Kota Malang**

Implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman merupakan kebijakan yang memiliki keterlibatan lebih dari satu aktor, sehingga sangat perlu kerjasama antar masing-masing aktor agar implementasi kebijakan dapat diimplementasikan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Menurut Wahab (2012:133) “Dalam arti seluas-luasnya, implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisan atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku

kepentingan (*stakeholders*), aktor organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki”.

### 1. Pemerintah

Sejalan dengan teori tersebut, dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*), organisasi (publik atau privat) memiliki peran yang berbeda-beda, dalam implementasinya ketiga aktor antara pemerintah, swasta dengan masyarakat yang merupakan pemangku kepentingan dalam implementasi memiliki peran masing-masing yang mendukung keberhasilan dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

Peran aktor negara yaitu pemerintah dalam hal implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman sebagai perencana kebijakan sekaligus pengimplementasi kebijakan penataan kawasan permukiman. Dalam hal perencanaan peran pemerintah dimiliki oleh pihak BAPPEDA yang secara khusus terdapat pada Bidang Tata Kota, sehingga dalam perumusan serta perencanaan mengenai penataan kawasan permukiman merupakan wewenang dari BAPPEDA, dalam hal implementasi BAPPEDA tidak memiliki wewenang, sehingga hanya cukup di perencanaan kebijakan. Sejalan dengan teori mengenai tahap-tahap kebijakan publik Dunn (1999) dalam (Winarno, 2014:35) “terdapat dalam

formulasi kebijakan, yang merupakan terdapat suatu permasalahan yang telah masuk kedalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, setelah dibahas dan mengetahui permasalahan-permasalahan maka akan muncul pemecahan masalah terbaik". BAPPEDA memiliki wewenang dalam memformulasikan kebijakan mengenai penataan ruang, sehingga dalam fungsi tersebut BAPPEDA menampung isu-isu publik yang nantinya akan dibuat sebuah kebijakan, dalam hal penataan kawasan permukiman BAPPEDA memiliki fungsi tersebut.

Menurut teori mengenai tahap-tahap kebijakan publik Dunn (1999) dalam (Winarno, 2014:35) "implementasi kebijakan merupakan tahap setelah formulasi kebijakan. sehingga setelah kebijakan di formulasikan maka langkah selanjutnya adalah implementasi kebijakan". Dalam implementasi kebijakan terdapat dua aktor yaitu aktor dari pemerintah yang merupakan wewenang dari DPUPPB dengan aktor masyarakat. Implementasi yang merupakan wewenang dari DPUPPB dalam penataan kawasan permukiman terdapat pada Bidang Pemanfaatan Ruang dan Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan DPUPPB. Implementasi yang dilakukan DPUPPB Bidang Pemanfaatan Ruang adalah sebelum berdirinya suatu bangunan ditentukan dahulu batas-batas pembangunannya dengan pembuatan KRK. Sehingga masyarakat sebelum mendirikan bangunan harus memiliki IMB dan mengikuti alur KRK sebagai dasar dari pendirian bangunan. Temuan peneliti dilapangan KRK merupakan dasar dari pembangunan dan menentukan suatu bangunan apakah sesuai dengan

peruntukannya atukah bukan, di dalam KRK juga membahas mengenai pembatasan bangunan terhadap garis sempadan bangunan (GSB).

## 2. Masyarakat

Sejalan dengan teori Wahab mengenai implementasi kebijakan yang terdapat *stakeholder*, dan aktor organisasi (publik atau privat) diantaranya terdapat masyarakat, masyarakat merupakan aktor yang memiliki peranan paling utama dalam penataan kawasan permukiman. Menurut peneliti, dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, masyarakat merupakan faktor penggerak implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, sehingga memiliki peranan yang paling utama. Karena apabila masyarakat tidak melakukan pembangunan, maka aktor pemerintah yang merupakan dalam implementasinya adalah DPUPPB tidak akan berjalan dalam Bidang Pemanfaatan Ruang yang memiliki fungsi pembuatan KRK. Karena menurut peneliti KRK akan dibuat karena ada permintaan dari masyarakat, apabila masyarakat tidak meminta atau tidak melakukan pembangunan maka DPUPPB akan terhambat dalam implementasinya, disisi lain pembuatan KRK akan berhenti.

## 3. Swasta

Sejalan dengan teori Wahab implementasi yang didalamnya terdapat pemangku kepentingan (*stakeholders*) yaitu mengenai aktor privat. Swasta didalam implementasi kebijakan penataan kawasan

permukiman merujuk pada pihak pemberi pinjaman, dalam hal ini aktor swasta memiliki kepentingan dalam penataan kawasan permukiman, aktor swasta yang dimaksud antara lain bank, ataupun KPR. Menurut peneliti dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman aktor swasta memiliki fungsi sebagai pendorong masyarakat untuk mengajukan permintaan mengenai IMB. Mengapa demikian, karena seringkali pada saat ini masyarakat apabila tidak memiliki modal ataupun uang tetap dapat melakukan pembangunan, karena terdapat tawaran dorongan dari aktor swasta untuk melakukan pembangunan yaitu dengan memberikan tawaran pinjaman, ataupun perkreditan rumah. Akan tetapi aktor swasta tidak semata-mata hanya sekedar memberikan pinjaman, aktor swasta dapat memberikan pinjaman apabila terdapat jaminan, salah satu jaminannya adalah IMB. Sehingga masyarakat apabila ingin melakukan pinjaman terhadap aktor swasta harus memenuhi syarat yaitu IMB.

Dengan pemenuhan atas syarat yang diberikan oleh aktor swasta dalam syarat jaminan IMB, maka masyarakat akan berhubungan dengan Bidang Pemanfaatan Ruang DPUPPB, karena dasar dari IMB merupakan KRK yang dikeluarkan oleh Bidang Pemanfaatan Ruang DPUPPB. Sehingga menurut peneliti, aktor swasta memiliki peran sebagai aktor pendorong terciptanya penataan kawasan permukiman yang berdasar pada Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030.

## b) Komunikasi Dalam Mendukung Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Permukiman

Komunikasi merupakan faktor yang paling utama mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, dalam teori yang dikemukakan Edward III dalam (Winarno, 2014;178) “terdapat tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*). Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Transmisi merupakan faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan”.

### 1. Komunikasi antar organisasi pemerintahan

#### a. Transmisi

Dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, keputusan sudah dibuat dan tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, sehingga keputusan sudah dibuat dan sudah sangat jelas bahwa peraturan daerah tersebut merupakan payung hukum utama dimana penataan kawasan permukiman dan BWP telah tertuang dan diatur dalam peraturan daerah tersebut. dalam pelaksanaannya pihak pemerintah yang

memiliki wewenang dalam implementasi kebijakan peraturan daerah tersebut adalah DPUPPB sebagai organisasi pemerintah yang memiliki kewenangan dalam implementasinya. Petunjuk pelaksanaan implementasi tertuang dalam Peraturan Walikota Malang No 48 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan.

Menurut Edward III dalam (Winarno, 2014:180) “dalam menransmisikan perintah-perintah implementasi. Pertama, pertentangan pendapat oleh para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan-kebijakan ini akan menimbulkan hambatan-hambatan atau distorsi seketika terhadap komunikasi kebijakan.”

Temuan peneliti dalam situs penelitian, hambatan pertama mengenai pertentangan pendapat dalam menransmisikan komunikasi dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, beluma ada pertentangan mengenai pertentangan pendapat, dimana yang dimaksud peneliti dalam pertentangan pendapat merupakan pertentangan pendapat terhadap perencanaan yang dikeluarkan oleh BAPPEDA yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Pihak DPUPPB dalam mengimplementasikan peraturan daerah sangat mengapresiasi keputusan yang telah dikeluarkan, dan sangat ingin mengimplementasikan sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam perda tersebut.

Hambatan yang kedua merupakan berbelitnya birokrasi sehingga akan sulit menerima informasi dalam mentransmisikan komunikasi Edwards III dalam (Winarno, 2014:180), berdasarkan temuan peneliti dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman di Kota Malang, yang merupakan wewenang antara BAPPEDA dengan DPUPPB tidak melalui komunikasi yang berbelit-belit, sehingga informasi dapat diterima secara langsung dalam mengimplementasikan kebijakan, dalam saling melakukan tukar informasi dalam meminimalisir hambatan dalam komunikasi. Disisi lain informasi ditunjang oleh kemajuan teknologi. Hambatan tersebut juga dapat di lewati dengan adanya ke anggotan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah BKPRD yang berdasar pada Keputusan Walikota Malang No 85 Tahun 2013 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kota Malang.

Hambatan yang ketiga, pada akhirnya penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan Edwards III dalam (Winarno, 2014:180). Mengenai penangkapan komunikasi, dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, hambatan tersebut merupakan hambatan yang sudah di atasi dengan petunjuk pelaksana dari DPUPPB, disisi lain hambatan tersebut di halau dengan adanya Perda No 4 Tahun 2011 tentang RTRW, sehingga mereka memiliki persepsi yang sama, karena kebijakan

penataan ruang mencakup segala hal mengenai ruang yang berarda di Kota Malang.

b. Kejelasan

Kejelasan. Faktor kedua yang dikemukakan Edwards III dalam (Winarno, 2014:181) adalah kejelasan komunikasi. Dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman faktor kedua sudah sangat jelas tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, berdasarkan temuan peneliti, pihak DPUPPB dalam menerima dan memahami perda tersebut sangat jelas dan sangat baik, sehingga intruksi-intruksi yang diberikan kepada pelaksana juga tidak kabur, dalam hal ini DPUPPB sudah sangat memahami dari maksud yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030.

c. Konsistensi

Konsistensi. Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik Edward III dalam (Winarno, 2014:180)..

Berdasarkan temuan peneliti di lapangan perintah pelaksanaan dalam implementasi kebijakan tertuang dalam Peraturan Walikota Malang No 48 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan. Perintah-perintah dalam implementasi tertuang dalam perwali tersebut, disisi lain didukung dengan keanggotaan BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) yang merupakan wadah dari BAPPEDA dengan DPUPPB dalam melakukan komunikasi yang secara khusus dalam kebijakan penataan kawasan permukiman. Dalam keanggotaan BKPRD tertuang dalam Keputusan Walikota No 85 Tahun 2013 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kota Malang. sehingga meminimalisir hambatan-hambatan dalam komunikasi dalam mendukung implementasi. Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2010-2030 memperjelas mengenai implementasi kebijakan, karena didalam perda tersebut telah diatur beberapa aspek mengenai tata ruang, salah satunya permukiman. Disisi lain, jangka waktu dari berlakunya peraturan daerah tersebut sudah ditetapkan dengan jangka waktu 20 tahun, jadi dapat disimpulkan bahwa kebijakan bersifat konsisten dan jelas.

## 2. Komunikasi antara DPUPPB terhadap masyarakat

Sejalan dengan teori Edward III dalam (Winarno, 2014:178) mengenai komunikasi dan ketiga aspek komunikasi. Komunikasi mengenai penataan kawasan permukiman yang dilakukan oleh DPUPPB

terhadap masyarakat juga sangat jelas tertuang dalam KRK mengenai pendirian bangunan, KRK berdasar pada Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2010-2030. Penyaluran komunikasi dilakukan secara langsung atau tatap muka dan dijelaskan mengenai aturan yang ada didalam KRK, sehingga penerimaan informasi mengenai pendirian bangunan yang tertuang dalam KRK di transmisikan dengan baik. Mengenai kejelasan komunikasi, KRK juga telah dijelaskan mengenai garis sempadan bangunan, jumlah lantai yang akan dibangun, serta peruntukan fungsinya. Sehingga menurut peneliti penyampaian komunikasi terhadap masyarakat sudah sangat bagus dan jelas. Pihak DPUPPB juga konsisten terhadap Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2010-2030 mengenai pembuatan KRK, sehingga mengenai garis sempadan bangunan sudah ada aturannya yang tertulis di masing-masing daerah.

**c) Sumber-sumber pendukung dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman**

Menurut Edward III dalam (Winarno, 2014:184-192) "Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan

tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik”.

### 1. Staf

Jumlah staf yang dimiliki oleh DPUPPB yang secara khusus dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman adalah Bidang Pemanfaatan ruang berjumlah 13 orang, sejalan dengan teori Edward III dalam Winarno (2014) bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif terhadap implementasi, akan tetapi keahlian dan kecakapan mampu mendorong implementasi. Berdasarkan temuan peneliti dalam Bidang Pemanfaatan Ruang DPUPPB staf hanya berjumlah 13 orang, akan tetapi setiap orang memiliki keahlian yang profesional dalam menangani pekerjaan, sehingga dengan jumlah yang sedikit tetap bisa menyelesaikan pekerjaan, tidak menghambat implementasi dan memiliki latar belakang pendidikan yang sesuai dengan tugas dan bidangnya.

Didorong dengan kemampuan staf pegawai Pemanfaatan Ruang DPUPPB yang mampu menggunakan kemajuan teknologi seperti mengolah data dari komputer, dapat meningkatkan kinerja dari para pegawai, sehingga dengan kecukupan staf yang minim dapat diatasi dengan kemampuan staf yang profesional.

### 2. Informasi

Menurut Edward III dalam (Winarno, 2014;186) “informasi merupakan sumber penting kedua dalam implementasi kebijakan.

Informasi mempunyai dua bentuk. Pertama, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Bentuk kedua dari informasi adalah data tentang ketataan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah”.

Bentuk pertama dari informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Implementasi kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 yang secara khusus mengenai implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman yang terdapat dalam pasal 47 yang diatur sangat jelas mengenai penataannya harus mengikuti aturan mengenai penataan garis sempadan bangunan, sehingga informasi yang diterima DPUPPB Bidang Pemanfaatan Ruang sangat jelas dalam mengimplementasikannya, dalam implementasinya berbentuk KRK yang akan dibuat dalam perijinan mengenai IMB yang tertera mengenai batas garis sempadan bangunan rumah yang akan dibangun. Didukung dengan tupoksi dari DPUPPB mengenai petunjuk pelaksanaan dalam melakukan pekerjaan juga sangat memperjelas dari informasi mengenai implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman. Dalam bentuk kedua dari informasi merupakan ketataan personil dalam melaksanakan implementasi sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Dalam temuan peneliti dilapangan, personil dari Bidang Pemanfaatan Ruang sangat taat terhadap pembentukan KRK yang mengacu terhadap perda RTRW, sehingga dalam pembuatan KRK sangat mentaati aturan, disisi

lain pegawai dalam melakukan pengolahan mengenai KRK sangat mentaati Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Sejalan dengan bentuk informasi yang kedua yaitu ketaatan dalam mentaati peraturan, DPUPPB dalam mengimplementasikan peraturan sangat mentaati dan mengacu terhadap Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

### 3. Wewenang

Menurut Edward III dalam (Winarno, 2014:188) “sumber lain yang penting dalam pelaksanaan adalah wewenang. Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda-beda dari satu program ke program yang lain”.

Dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, dalam implementasinya merupakan wewenang dari DPUPPB dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman. Secara khusus terdapat dalam Bidang Pemanfaatan Ruang DPUPPB yang memiliki wewenang dalam mengeluarkan KRK, sehingga wewenang dalam mengimplementasikan kebijakan sudah ada dan dimiliki oleh DPUPPB Bidang Pemanfaatan Ruang. Disisi lain dalam melakukan pengawasan juga merupakan wewenang dari DPUPPB yang secara khusus merupakan wewenang dari Budang Penataan dan Pengawasan Bangunan. Sehingga

dalam kebijakan penataan kawasan permukiman tidak melewati beberapa birokrasi yang berbelit-belit, dalam artian wewenang dimiliki oleh satu instansi dalam implementasinya yaitu DPUPPB Kota Malang.

#### 4. Fasilitas

Sumber yang terakhir menurut teori Edward III dalam (Winarno, 2014;191) “adalah sumber fasilitas. Fasilitas fisik bisa pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mungkin memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil”.

Sejalan dengan sumber yang keempat yaitu fasilitas, berdasarkan temuan peneliti, DPUPPB memiliki fasilitas kantor yang terletak pada Jalan Bingkil No 1 Kota Malang, sehingga dalam melakukan pekerjaan mengenai implementasi RTRW terpusat pada kantor yang telah disediakan. Kantor tersebut mendukung pegawai DPUPPB dalam melakukan koordinasi dan melaksanakan pekerjaannya, sehingga fasilitas mengenai kantor sudah tersedia. Ditunjang dengan sarana-prasarana pendukung seperti komputer yang digunakan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan, terdapat pula sarana pelayanan publik berbentuk layar penampil gambar pemanfaatan ruang untuk mendukung pegawai dalam melayani masyarakat. Dalam melakukan mobilitas pekerjaan, juga

didukung fasilitas kendaraan dalam melakukan mobilitas pekerjaan. Sehingga dalam mendukung implementasi sumber-sumber mengenai fasilitas, berdasarkan temuan peneliti sudah sangat mendukung dalam melakukan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

Sumber-sumber dalam mendukung implementasi kebijakan sudah sangat memadai dan mendukung dalam melakukan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman. Sehingga tidak ada hambatan mengenai variabel Sumber-sumber dalam menghambat implementasi kebijakan. Disisi lain sumber yang dimiliki oleh pihak DPUPPB sudah selayaknya mendukung dan selalu menggunakan teknologi terbaru dalam mendukung implementasi kebijakan.

**d) Kecenderungan Dari Para Pelaksana Implementasi Kebijakan Dalam Mendukung Pelaksanaan Kebijakan Yang Telah Ditetapkan**

Kecenderungan menurut teori Edward III dalam (Winarno,2014;147) “merupakan variabel ketiga yang berpengaruh terhadap implementasi. Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-

perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit”.

#### 1. Sikap pemerintah

Sejalan dengan teori Edward III, implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, yang merupakan kewenangan dari DPUPPB dalam implementasinya, berdasarkan temuan peneliti dilapangan para pegawai cenderung bersikap baik terhadap pelaksanaan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman dan mendukung implementasi kebijakan. Sehingga dalam pelaksanaanya pihak DPUPPB sangat mendukung implementasi penataan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2010-2030. Para pelaksana dalam artian pegawai sangat berantusias mendukung terhadap jalanya implementasi, disisi lain karena implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman merupakan kewenanganya. Disisi lain pengawas dalam hal ini diwakilkan oleh bidang penataan dan pengawasan bangunan sangat menghambat proses implementasi dan belum ada tindakan yang jelas dalam menertibkan rumah warga yang melanggar ketentuan garis sempadan bangunan.

#### 2. Sikap masyarakat

Sejalan dengan teori Edward III, masyarakat yang juga sebagai aktor dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman terdapat masyarakat yang cenderung bersikap taat dan patuh, hal ini

dibuktikan bahwa, dalam lokasi penelitian lebih banyak masyarakat yang mentaati dan mengikuti peraturan mengenai pendirian bangunan sesuai dengan ketentuan garis sempadan bangunan. Sehingga dalam implementasinya lebih banyak masyarakat yang ikut dan cenderung bersikap baik dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

Menurut Edward III dalam (Winarno, 2014:147) “sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit”. Berdasar pada pendapat tersebut masih terdapat masyarakat yang masih cenderung bersikap acuh terhadap implementasi, hal ini dibuktikan masih terdapat pelanggaran mengenai garis sempadan bangunan yang tidak sesuai dengan ketentuan RTRW Kota Malang. sehingga akan menghambat keberhasilan dari implementasi, hal ini juga diperburuk oleh belum ada penanganan yang secara efektif dilakukan pemerintah dalam mengurangi dampak dari sikap ketidakpatuhan masyarakat yang melanggar aturan. peneliti beranggapan bahwa lamanya proses penanganan serta berbelitnya aturan birokrasi yang menghambat proses penertiban, dapat mengakibatkan kecenderungan sikap dari masyarakat yang acuh terhadap peraturan dapat menyebar dan mempengaruhi masyarakat yang cenderung bersikap patuh.

Berdasar pada Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, di

dalam pasal 47 dalam ayat (3) pengembangan kawasan perumahan harus berdasarkan pada ketentuan, berikut :

- a. Pembangunan rumah tidak boleh merusak kondisi lingkungan yang ada;
- b. Penataan rumah harus memperhatikan lingkungan dan harus berpegang pada ketentuan Garis Sempadan Bangunan (GSB), Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Lantai Bangunan (KLB), dan Koefisien Dasar Hijau (KDH) yang telah ditetapkan.
- c. Pada kawasan-kawasan atau lokasi-lokasi yang berfungsi sebagai RTH dan bersifat khusus dilarang untuk didirikan permukiman;
- d. Penanganan lingkungan permukiman dilakukan dengan pemasyarakatan konsolidasi tanah;
- e. Pada kawasan terbangun kota, harus disediakan ruang terbuka hijau yang cukup.

Menurut ketentuan diatas, berdasarkan survey peneliti dalam 3 lokasi penelitian yang berbeda, masyarakat masih melanggar ketentuan Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 butir (c), sehingga dapat disimpulkan masih terdapat masyarakat yang acuh terhadap aturan tata ruang, dengan melihat kondisi rumah dilapangan masih adanya rumah

yang melanggar garis sempadan bangunan. Pelanggaran tersebut dipicu oleh faktor mahalannya harga tanah dan rasa tidak rela yang dimiliki masyarakat apabila tanah persil yang dimiliki hanya dibangun halaman selebar 4 meter.

### 3. Sikap pengawas

Kecenderungan sikap dari pengawas menurut peneliti terdapat 2 sikap, yang pertama menanggapi KRK yang dikeluarkan oleh bidang pemanfaatan ruang, mereka bersikap baik, dan langsung turun ke lapangan, untuk melihat kondisi di lapangan. Akan tetapi berdasarkan temuan peneliti dalam wawancara pada informan, peneliti menilai bahwa sikap dari pengawas dalam menanggapi rumah yang sudah melanggar sangat bersikap acuh atau tidak baik, dikarenakan adanya sedikit pembiaran apabila terdapat bangunan rumah yang melanggar meskipun hanya 1 meter. Hal tersebut bertentangan dengan peraturan yang berlaku, sehingga dengan adanya pembiaran tersebut dapat menghambat proses implementasi. Disisi lain sikap pengawas berdasarkan pada temuan peneliti pengawas “menunggu bola” dalam menanggapi rumah yang terlanjur melanggar aturan, hal ini dibuktikan dengan masih menunggu laporan dari masyarakat. Apabila masyarakat melapor maka akan di proses dengan surat peringatan hingga 3 kali panggilan. Setelah itu panertiban akan diserahkan Satpol PP, akan tetapi menurut informan Satpol PP di Kota Malang belum mampu menangani kasus penertiban rumah, masih menangani penertiban fasilitas umum, hal ini akan sangat menghambat

proses implementasi. Bahkan lambat laun implementasi dapat digagalkan karena belum ada penanganan yang efektif.

Pelaporan terhadap kepala daerah pun tidak ada, sehingga kepala daerah tidak mengetahui bahwa terdapat pelanggaran yang terjadi dalam penataan kawasan permukiman. Selanjutnya tindakan dari kepala daerah tidak ada karena tidak terdapat pelaporan dari instansi yang memiliki kewenangan dalam mengatasi permasalahan pelanggaran yang ada. Dengan pasifnya bidang penataan dan pengawasan bangunan maka implementasi akan terhambat, bahkan bisa jadi tidak akan berhasil dalam menataa permukiman warga sesuai dengan peraturan daerah yang telah ditetapkan.

#### **e) Struktur Birokrasi Dalam Mendukung Implementasi Kebijakan**

Menurut Edwards dalam (Winarno, 2014:206) “struktur birokrasi merupakan variabel yang keempat dalam mendukung keberhasilan implementasi, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi”.

##### **1. Standard Opeating Procedure (SOP)**

Sejalan dengan teori Edward III dalam (winarno, 2014: 207) “SOP dapat membantu implementasi” sejalan dengan pendapat tersebut, kebijakan penataan kawasan permukiman implementasinya dalam DPUPPB terdapat sebuah SOP yang menjadi acuan dalam pembuatan

KRK, sehingga dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar (orang dapat dipindahkan dengan mudah dari suatu tempat ke tempat yang lain) dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan Edward III dalam (winarno, 2014: 207). SOP sangat membantu pekerjaan DPUPPB dalam pembuatan KRK, karena terdapat tahap-tahp yang harus dilalui dalam pembuatan KRK. Disisi lain SOP dalam pembuatan KRK sangat membantu dan mempercepat pengerjaan, karena setiap orang yang akan melakukan pengajuan KRK akan antri dan tertib dalam pengajuannya. Dengan adanya SOP yang terdapat dalam pembuatan KRK, DPUPPB lebih mudah dalam memberi penjelasan terhadap masyarakat. Sehingga SOP sangat penting dan masih sangat perlu untuk digunakan dalam melakukan pelaksanaan implementasi. Berdasarkan temuan peneliti, SOP yang dibicarakan oleh kepala seksi kontruksi tidak menghambat kegiatan implementasi, karena SOP merupakan standar pekerjaan, sehingga SOP sangat membantu dalam menyelesaikan pekerjaan.

Edward III dalam (winarno, 2014: 208) “SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan”. Berdasarkan teori tersebut, SOP dalam keberhasilan implementasi kebijakan sangat berpengaruh, hal ini disebabkan dengan berbelitnya proses penertiban apabila terdapat

bangunan rumah yang melanggar, dengan banyaknya proses yang harus dilalui antara lain masih menunggu laporan dan masih memberikan surat peringatan hingga 3 kali, dan proses penertiban diserahkan kepada organisasi pemerintahan yang lain yaitu Satpol PP, sehingga dalam proses penertibanya sangat lama dan membutuhkan tahap ataupun proses yang panjang. Sehingga menurut peneliti dalam proses penertiban sangat menghambat proses keberhasilan implementasi.

## 2. Fragmentasi

Menurut Edward III dalam (Winarno, 2014: 209) "Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar diantara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan". Berdasar pada teori tersebut dalam implementasi kebijakan penataankawasan permukiman, mengenai perencanaan, implementasi, hingga penertiban merupakan tanggung jawab organisasi yang berbeda-beda, dan memiliki kewenangan yang berbeda-beda, akan tetapi dalam proses perencanaan dan implementasi antara DPUPPB dengan BAPPEDA koordinasi dilakukan minimal 3 bulan sekali dalam forum anggota BKPRD, sehingga implementasi mengenai penataan kawasan permukiman dapat dikatakan baik dan terdapat koordinasi yang memungkinkan antara DPUPPB dengan BAPPEDA sesuai dengan maksud dan tujuan Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang

Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Disisi lain dalam proses penertiban apabila terdapat rumah yang melanggar ketentuan aturan RTRW masih terdapat fragmentasi.

Berdasarkan temuan peneliti, fragmentasi dalam proses penertiban terjadi karena adanya fungsi yang berbeda dari antar dinas yang memiliki keenangan, DPUPPB sebagai dinas yang memiliki kewenangan implementasi, didalamnya juga terdapat bidang yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan. Akan tetapi pengawasan hanya didasarkan pada ketentuan KRK yang dikeluarkan oleh bidang pemanfaatan ruang. Dan proses penertiban dilakukan oleh organisasi pemerintahan yang lain yaitu Satpol PP. dalam melakukan proses penertiban tidak ada koordinasi yang didasarkan pada peraturanyang secara khusus mengatur tentang penertiban kawasan permukiman. Sehingga disini akan timbul fragmentasi dari DPUPPB bidang pengawasan yang memiliki fungsi mengawasi sesuai dengan KRK yang dikeluarkan bidang pemanfaatan ruang dengan satpol PP yang memiliki kewenangan penertiban. Serta didukung alur yang panjang dapat menghambat implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

## 2. Faktor Pendorong Dan Faktor Penghambat Dalam Penerapan Kebijakan Pemerintah Tentang Pentataan Kawasan Permukiman

### a) Faktor Pendorong

Berdasarkan temuan peneliti faktor pendorong dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman tercakup dalam tiga pihak yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat.

#### 1. Faktor pendorong internal

##### i. Bidang pemanfaatan ruang

Pemerintah yang diwakilkan oleh DPUPPB dalam implementasinya merupakan faktor pendorong dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, yang didalamnya terdapat sumber-sumber yang mampu mendorong implementasi kebijakan, terdapat staf yang memiliki kualifikasi yang mampu atau profesional dalam melaksanakan implementasi, ditunjang sarana dan prasarana yang memadai, serta memiliki kewenangan dalam melakukan implementasi, sehingga dalam pelaksanaan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, faktor internal DPUPPB merupakan segala aspek yang mendorong implementasi kebijakan.

#### 2. Faktor pendorong eksternal

##### a. Masyarakat

Masyarakat yang sekaligus sebagai aktor dalam implementasi merupakan faktor yang mendorong keberhasilan implementasi, karena dengan adanya masyarakat yang mendirikan bangunan sesuai dengan KRK yang mengacu terhadap Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, maka masyarakat ikut mendorong dan mensukseskan implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman.

b. Swasta

Swasta yang merupakan faktor pendorong selanjutnya yang secara tidak langsung memiliki peranan dalam mendorong keberhasilan implementasi. Dengan peranya aktor swasta sebagai pihak pemberi pinjaman yang mengisyaratkan IMB sebagai salah satu syarat untuk melakukan pinjaman, secara tidak langsung ikut mendorong dalam mengimplementasikan kebijakan penataan kawasan permukiman dengan syarat jaminan dan pemenuhan atas IMB dalam bangunan yang dijamin.

**b) Faktor Penghambat**

1. Faktor penghambat internal

a. Bidang penataan dan pengawasan bangunan

Faktor penghambat internal terdapat dalam internal DPUPPB bidang pengawasan bangunan, karena pengawasan hanya dilakukan berdasarkan keluarnya KRK, sehingga bangunan yang sudah memiliki ijin

IMB tidak akan ditindak sebelum ada laporan dari masyarakat, dalam hal ini internal DPUPPB bidang pengawasan bangunan menunggu laporan dari masyarakat, apabila terdapat pelaporan maka pengawasan bangunan akan memberikan surat pemanggilan kepada yang bersangkutan, surat pemanggilan dilakukan selama 3 kali panggilan, setelah dilakukan pemanggilan maka proses penertiban diserahkan kepada Satpol PP, sehingga menurut peneliti hal ini menghambat keberhasilan implementasi.

## 2. Faktor penghambat eksternal

### a. Masyarakat

Berdasarkan teori James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, terdapat 3 faktor dari 5 faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum (Sunggono, 1994 :144-145).

Sejalan dengan teori James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono dalam implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman, berdasarakan temuan peneliti di lapangan, masyarakat merupakan faktor yang menghambat dalam implementasi kebijakan, meskipun disisi lain sebagai faktor pendorong implementasi. Masyarakat yang melanggar garis sempadan bangunan tidak patuh terhadap aturan yang berlaku, meskipun disisi lain merupakan bangunan lama, seharusnya ikut mematuhi aturan yang di berlakukan, hal tersebut merupakan faktor penghambat dalam implementasi.

Masyarakat yang melanggar ketentuan GSB juga memiliki keinginan untuk membangun bangunan sesuai dengan persil tanah yang dimiliki, meskipun hal tersebut bertentangan dengan hukum yang berlaku. sehingga masyarakat merupakan faktor penghambat implementasi dengan ketidak sesuaiannya dengan aturan dan ketidak patuhannya terhadap KRK yang telah ditetapkan oleh pihak DPUPPB dalam pendirian bangunanya.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman merupakan suatu perencanaan mengenai perumahan dan permukiman masyarakat yang berada di Kota Malang, kewenangan dari pemerintah dalam pengendaliannya diatur dalam Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Dalam perencanaannya merupakan kewenangan dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah dan dalam implementasinya merupakan kewenangan dari Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan.

Implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman yang berdasar pada Peraturan Walikota Malang No 48 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan merupakan kewenangan dari Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan yang didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Malang No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 sebagai dasar hukum dalam penataan kawasan permukiman.

Pelaksana implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman antara lain pemerintah yang diwakilkan DPUPPB bidang pemanfaatan

ruang dalam mengeluarkan KRK bersikap baik terhadap kebijakan mengenai RTRW Kota Malang dan taat terhadap peraturan mengenai RTRW. keberhasilan implementasi tentunya didukung oleh pengawas, dalam penelitian ini pengawasan dilakukan oleh DPUPPB yaitu bidang penataan dan pengawasan bangunan, pengawas yang merupakan kewenangan dari bidang penataan dan pengawasan bangunan DPUPPB, akan tetapi pengawasan yang dilakukan hanya melakukan pengawasan mengenai kesesuaian KRK yang dikeluarkan pada saat itu. Pengawasan bangunan lama ataupun rumah masyarakat yang sudah memiliki IMB dan selang beberapa tahun melanggar ketentuan aturan yang terdapat pada KRK tidak ada tindakan tegas yang dilakukan bidang penataan dan pengawasan bangunan, sehingga proses penertiban bangunan rumah yang melanggar terabaikan. Tidak sedikit rumah warga telah melanggar aturan mengenai garis sempadan bangunan, hal tersebut melanggar aturan yang telah ditetapkan, sehingga menghambat keberhasilan dari implementasi.

Pelanggaran garis sempadan bangunan belum mendapatkan perhatian yang serius oleh pemerintah, hal ini disebabkan kurangnya pengawasan serta pelaporan terhadap kepala daerah, sehingga apabila terdapat suatu permasalahan mengenai garis sempadan bangunan yang dilaporkan oleh masyarakat hanya berhenti pada bidang penataan dan pengawasan bangunan, tidak berlanjut berbentuk laporan kepada kepala daerah, sehingga tidak menganggap permasalahan ini sebagai masalah yang harus ditangani dengan serius.

## B. Saran

Dari uraian hasil penelitian dilapangan dan pembahasan yang disesuaikan dengan teori serta hasil kesimpulan, maka dapat direkomendasikan saran-saran sebagai berikut:

1. Mengingat terdapat bangunan yang tidak memiliki IMB, perlu dorongan agar bangunan yang tidak memiliki IMB agar terdorong untuk memiliki IMB.
2. Mengingat masih terdapat pelanggaran GSB yang terjadi dalam lokasi penelitian, pengawasan perlu ditingkatkan oleh bidang penataan dan pengawasan bangunan DPUPPB.
3. Mengingat pengawasan hanya dilakukan setelah munculnya KRK, maka perlu pengadaan pengawasan secara berkala setiap tahun untuk meminimalisir pelanggaran yang terjadi dan tidak menunggu laporan dari masyarakat di seluruh Kota Malang.
4. Bidang pengawasan bangunan perlu melakukan koordinasi dengan baik dengan satpol PP agar penertiban segera dilakukan dan diselesaikan
5. Perlu kerjasama antar pemerintah dengan masyarakat agar implementasi kebijakan penataan kawasan permukiman berhasil dilaksanakan.
6. Masyarakat diharapkan bersikap taat dan patuh terhadap aturan sehingga implementasi dapat berhasil.

7. Perlu kerjasama dengan aktor swasta agar pemenuhan atas bangunan terhadap IMB di Kota Malang dapat dipenuhi dengan cepat.



## DAFTAR PUSTAKA

Endang Eny.S. 2006. "Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Terciptanya Kawasan Permukiman Kumuh Di Kawasan Pusat Kota". Semarang : Jurnal Teknik PWK Universitas Diponegoro

Febriyani, Ribawanto dan Wima Yudo.P. 2014. "Pengembangan Wilayah *Hinterland* Di Kecamatan Kedungkandang Sebagai Upaya Peningkatan Pelayanan Publik". Malang : Jurnal Administrasi Publik Universitas Brawijaya

"Jumlah Penduduk Kota Malang." Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang. <http://dispdukcapil.malangkota.go.id/>. Web. 1 Juli 2015

Miles, M.B. Hubberman, A.M & Saldana, J. 2013. *Qualitative Data Analisis: A Methods Sourcebook Third Edition* [internet]. SAGE Publications, London. Diaksesmelalui: <https://uk.sagepub.com/en-gb/asi/qualitative-data-analysis/book239534>

Moleong, Lexy, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosada Karya, Bandung.

Pemerintah Kota Malang. 2011. Peraturan Daerah Kota Malang No. 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Lembaran Daerah Kota Malang Tahun 2011. Sekretariat Daerah. Malang

-----, 2012. Rancangan Peraturan Daerah Kota Malang Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman (RP3KP). Lembaran Daerah Kota Malang Tahun 2012. Sekretariat Daerah. Malang

-----, 2004. Peraturan Daerah Kota Malang No 1 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Bangunan. Lembaran Daerah Kota Malang Tahun 2004. Sekretariat Daerah. Malang

Republik Indonesia. 2007. Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara RI Tahun 2007. Sekretariat Negara. Jakarta

-----, 2014. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2014. Sekretariat Negara. Jakarta.

-----, 2011. Undang-Undang N0.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Lembaran Negara RI Tahun 2014. Sekretariat Negara. Jakarta.

Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta.

Suhaeni. 2010. "Tipologi Kawasan Perumahan Dengan Kepadatan Penduduk Tinggi dan Penanganannya". Bandung : Jurnal Pusat Litbang Permukiman, Badan Litbang Kementerian Pekerjaan Umum.

Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

Wahab, Abdul.S. 2012. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*. Yogyakarta : CAPS (Center of Academy Publishing Service).

