

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Definisi Permukiman

Permukiman memiliki dua arti yang berbeda yaitu isi yang menunjuk pada manusia sebagai penghuni maupun masyarakat di lingkungan sekitarnya. Wadah yaitu menunjuk pada fisik hunian yang terdiri dari alam dan elemen-elemen buatan manusia. (Sastra, Suparno M, dan Endy Marlina, 2006). Berdasarkan penjelasan tersebut disimpulkan bahwa permukiman melibatkan manusia sebagai penghuni, terdapat elemen fisik serta elemen buatan manusia.

2.2 Klasifikasi Permukiman Kumuh

Berdasarkan aspek legalitasnya, terdapat dua jenis permukiman kumuh yaitu:

1. Kategori *Slum* yaitu kawasan kumuh tetapi diakui sah sebagai daerah permukiman.
2. Kategori *Squatter Settlement* yaitu permukiman kumuh liar yang menempati lahan yang tidak ditetapkan di kawasan hunian misalnya di sepanjang pinggir rel kereta api, di pinggir kali, di kolong jembatan, di pasar, kuburan, dan di tempat pembuangan sampah. Dari segi legalitasnya kategori permukiman liar umumnya menempati lahan yang bukan dalam hak penguasaannya misalnya pada lahan kosong yang ditinggal pemiliknya atau pada lahan kosong milik negara.

Berdasarkan jenis klasifikasi tersebut, Kelurahan Kenjeran termasuk dalam kategori *slum*. Di Kota Surabaya, hunian tersebut sebagian besar berada di dekat pusat kegiatan yaitu:

1. Lokasi yang lebih banyak ditempati rumah-rumah kumuh adalah sekitar pasar, pertokoan, pabrik/kegiatan industri.
2. Umumnya yang bertempat tinggal di lokasi adalah masyarakat yang berpenghasilan rendah, bersedia tinggal walaupun kondisi fisiknya buruk. Hal tersebut disebabkan karena lingkungan fisik yang baik belum menjadi kebutuhan prioritas, prioritas mereka adalah memperoleh kesempatan di bidang ekonomi untuk mencukupi kebutuhan mereka.
3. Kawasan kumuh legal (hunian kumuh) paling banyak terdapat di Kenjeran dan sepanjang pantai. (Laporan Status Lingkungan Hidup Surabaya, 2009: VIII-4)

Menurut Clinard (1968:6) pemahaman kumuh dapat ditinjau dari :

1. Sebab kumuh

Kumuh adalah kemunduran atau kerusakan lingkungan hidup dilihat dari segi fisik dan segi masyarakat. Segi fisik yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alam seperti air dan udara. Segi masyarakat/sosial yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh manusia sendiri seperti pembuangan sampah yang bukan di tempatnya.

2. Akibat kumuh

Kumuh adalah akibat perkembangan dari gejala-gejala antara lain kondisi perumahan yang buruk, penduduk yang terlalu padat, fasilitas lingkungan yang kurang memadai, tingkah laku menyimpang, dan budaya kumuh.

2.2.1 Indikator permukiman kumuh

Dalam menentukan tingkat kekumuhan permukiman, digunakan variabel tingkat kekumuhan yang terdiri dari 31 indikator. Indikator tersebut merupakan modifikasi dari 29 indikator dari pedoman identifikasi tingkat kekumuhan. Menurut petunjuk pelaksanaan penilaian tingkat kekumuhan dari Dirjen Perumahan dan Permukiman Departemen Kimpraswil tahun 2002, indikator yang digunakan dalam melaksanakan penilaian terhadap suatu lingkungan permukiman adalah aspek-aspek lingkungan permukiman yang secara jelas menunjuk pada keadaan yang layak atau tidak layak. Pada **Tabel 2.1** dijelaskan mengenai indikator dari lima variabel tingkat kekumuhan.

Tabel 2.1 Indikator Kekumuhan

Variabel	Indikator sesuai standar	Indikator modifikasi	Alasan modifikasi
Lokasi	a. Legalitas tanah	a. Legalitas tanah	Intensitas bencana tanah longsor tidak digunakan dalam penelitian, karena tidak terdapat bencana tanah longsor di Kelurahan Kenjeran. Intensitas bencana abrasi, puting beliung, dan pasang surut air laut dipergunakan dalam penelitian karena bencana tersebut sering terjadi setiap tahun di Kelurahan Kenjeran.
	b. Status penguasaan bangunan	b. Status penguasaan bangunan	
	c. Intensitas bencana banjir	c. Intensitas bencana banjir	
	d. Intensitas bencana kebakaran	d. Intensitas bencana kebakaran	
	e. Intensitas bencana tanah longsor	e. -	
	f. Intensitas bencana abrasi	f. Intensitas bencana abrasi	
	g. Intensitas bencana puting beliung	g. Intensitas bencana puting beliung	
	h. Intensitas pasang surut air laut.	h. Intensitas pasang surut air laut.	
Bangunan	a. Struktur bangunan	a. Struktur bangunan	Tidak ada
	b. Kepadatan bangunan	b. Kepadatan bangunan	

Variabel	Indikator sesuai standar	Indikator modifikasi	Alasan modifikasi
	c. Kesehatan dan kenyamanan	c. Kesehatan dan kenyamanan	modifikasi
	d. Penggunaan luas lantai bangunan	d. Penggunaan luas lantai bangunan	
Sarana prasarana	a. Pelayanan air bersih b. Kondisi sanitasi lingkungan c. Kondisi persampahan d. Kondisi drainase e. Kondisi jalan f. Besarnya ruang terbuka hijau	a. Pelayanan air bersih b. Kondisi sanitasi lingkungan c. Kondisi persampahan d. Kondisi drainase e. Kondisi jalan f. Besarnya ruang terbuka hijau	Tidak ada modifikasi
Kependudukan	a. Tingkat kepadatan penduduk b. Rata-rata anggota rumah tangga c. Jumlah KK per rumah d. Tingkat pertumbuhan penduduk e. Angka kematian kasar f. Status gizi balita g. Angka kesakitan malaria, diare, demam berdarah, ISPA	a. Tingkat kepadatan penduduk b. Rata-rata anggota rumah tangga c. Jumlah KK per rumah d. Tingkat pertumbuhan penduduk e. Angka kematian kasar f. Angka kesakitan malaria, diare, demam berdarah, ISPA.	Tidak ada modifikasi
Sosial ekonomi	a. Tingkat kemiskinan b. Tingkat pendapatan c. Tingkat pendidikan d. Tingkat kerawanan keamanan	a. Tingkat kemiskinan b. Tingkat pendapatan c. Tingkat pendidikan d. Tingkat kerawanan keamanan	Tidak ada modifikasi

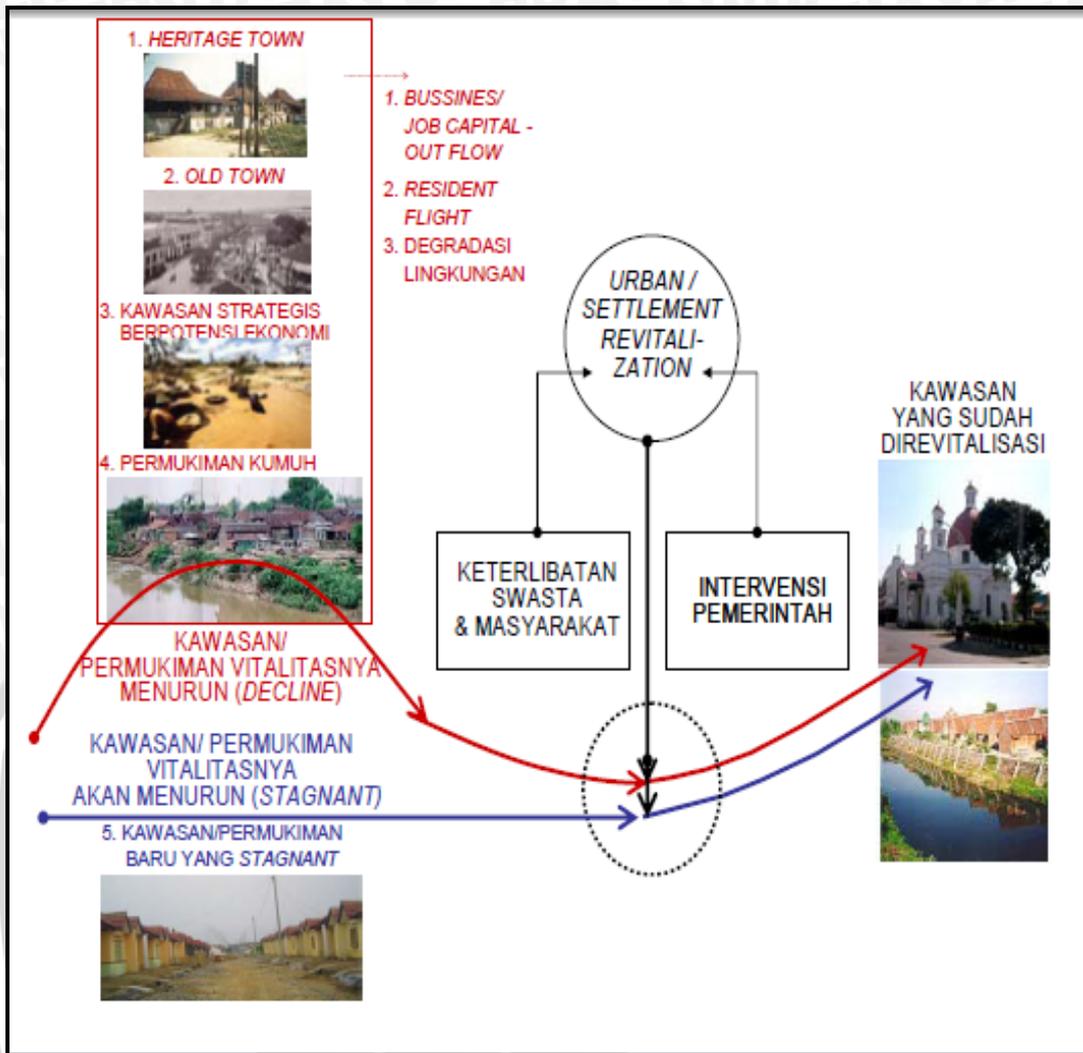
Sumber: Direktur Jenderal Perumahan Permukiman, 2002.

2.3 Tinjauan tentang Program Penataan Permukiman Kumuh

Program Penataan permukiman Kota Surabaya diarahkan dengan peremajaan dengan pendekatan revitalisasi, Program Perbaikan Kampung Komprehensif (KIP-K), serta pengembangan peran serta masyarakat dengan Konsep Tridaya. Ketiga program tersebut mencakup di bidang sosial, ekonomi, lingkungan dan budaya. (Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan Permukiman Daerah Kota Surabaya, 2008-2018)

2.3.1 Revitalisasi kawasan

Revitalisasi adalah upaya meningkatkan nilai kawasan melalui pembangunan kembali untuk meningkatkan fungsi kawasan sebelumnya. Revitalisasi dilakukan dengan melibatkan intervensi pemerintah, peran serta masyarakat dan swasta sehingga kawasan tersebut akan lebih terintegrasi dalam satu kesatuan yang utuh.



Gambar 2.1 Tipe kawasan yang perlu direvitalisasi.

Sumber: PU 18/ PRT/ 2010 tentang Pedoman Revitalisasi Kawasan

- = Tipe revitalisasi kawasan permukiman yang vitalitasnya menurun
- = Tipe revitalisasi kawasan permukiman yang vitalitasnya akan menurun

Gambar 2.1 menunjukkan tipe kawasan yang direvitalisasi terdiri dua jenis yaitu yang vitalitasnya menurun dan vitalitasnya akan menurun. Tipe kawasan yang vitalitasnya menurun yaitu kota bersejarah, kota tua, kawasan strategis yang berpotensi ekonomi, dan permukiman kumuh. Kegiatan revitalisasi dipengaruhi faktor modal kerja, degradasi lingkungan, dan kepadatan penduduk. Tipe kawasan yang vitalitasnya akan menurun adalah kawasan permukiman baru. Keterlibatan pemerintah dan swasta merupakan faktor yang berpengaruh dalam upaya terwujudnya revitalisasi kawasan. Permukiman di Kelurahan Kenjeran termasuk dalam tipe kawasan revitalisasi permukiman kumuh. Indikator mengenai program revitalisasi kawasan pada **Tabel 2.2**

Tabel 2.2 Program Revitalisasi Kawasan

Lingkungan (Fisik)	Sosial	Ekonomi	Budaya
<ul style="list-style-type: none"> • Sarana prasarana: • Kepadatan fisik: Koefisien Dasar Bangunan (KDB) dan Koefisien Lantai Bangunan (KLB) • Degradasi lingkungan kerusakan ekologi dan fasilitas kenyamanan perkotaan • Kepemilikan tanah • Lokasi : lokasi kawasan yang layak dan mempunyai kemungkinan keberhasilan tinggi.. • Kawasan strategis: kawasan strategis menurut UU Tata Ruang. 	<ul style="list-style-type: none"> • Partisipasi masyarakat: Kegiatan masyarakat memberi masukan, berkaitan dengan revitalisasi kawasan. • Komitmen pemerintah setempat: penyusunan kebijakan dan program, diseminasi dan pelatihan di tingkat pusat, penyediaan rencana tindak. • Kepadatan penduduk 	<ul style="list-style-type: none"> • Lapangan kerja • Unit ruang usaha • Diversifikasi usaha: Penciptaan keuntungan bagi pelaku usaha, 	Pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan budaya ekonomi lokal

Sumber: Peraturan Menteri Pekerjaan Umum 18/PRT/2010 tentang Pedoman Revitalisasi Kawasan

2.3.2 *Kampung Improvement Program Comprehensive (KIP-K)*

KIP-K adalah kebijakan dari pemerintah pusat dalam usaha perbaikan kampung sejak tahun 2002. Program tersebut memadukan pendekatan *Bottom up* dan *Top-down*, yaitu pembangunan bidang fisik lingkungan permukiman, sosial ekonomi, dan pemberdayaan masyarakat. Hal tersebut merupakan upaya untuk menciptakan peran aktif masyarakat dalam pembangunan permukiman. Konsep yang digunakan dalam KIP-K: (Media Pembelajaran Geografi. 2009. *Persebaran Permukiman Kumuh di Surabaya*. UNESA: <http://mediageo.wordpress.com/saran-2> (diakses 25 April 2013))

- Menyeluruh dan terpadu
- Pemberdayaan dan kemandirian
- Pendekatan *bottom up*
- Keberlanjutan

Tujuan implementasi Program Perbaikan Kampung Komprehensif ditekankan untuk: (Media Pembelajaran Geografi. 2009. *Persebaran Permukiman Kumuh di Surabaya*. UNESA: <http://mediageo.wordpress.com/saran-2> (diakses 25 April 2013))

- a. Meningkatkan infrastruktur dan kualitas lingkungan permukiman kampung.
- b. Meningkatkan status kepemilikan lahan rumah.
- c. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Kendala-kendala yang dihadapi dalam perbaikan kampung meliputi:

- a. Terjadi kesenjangan antara rencana program pembangunan dan implementasi.
- b. Beragamnya masyarakat di dalam hal pendidikan dan status sosial ekonomi.
- c. Kesadaran berorganisasi.
- d. Terbatasnya dana.
- e. Sulitnya mempertahankan konsistensi strategi pembangunan masyarakat yang berpihak pada masyarakat miskin.

Untuk melihat keberhasilan perbaikan kampung melalui KIP-K, perlu dikaji dampak usaha perbaikan kampung melalui KIP-K terhadap kesejahteraan sosial masyarakat dan kemandirian masyarakat.

2.3.3 Pengembangan peran serta masyarakat dengan Konsep Tridaya

Prinsip-prinsip universal pembangunan berkelanjutan merupakan prinsip keseimbangan pembangunan. Dalam kasus perkotaan mencakup sosial, ekonomi, dan lingkungan yang terdapat dalam Konsep Tridaya. Penerapan Konsep Tridaya sebagai berikut:

- a. Perlindungan lingkungan (*environmental protection*)

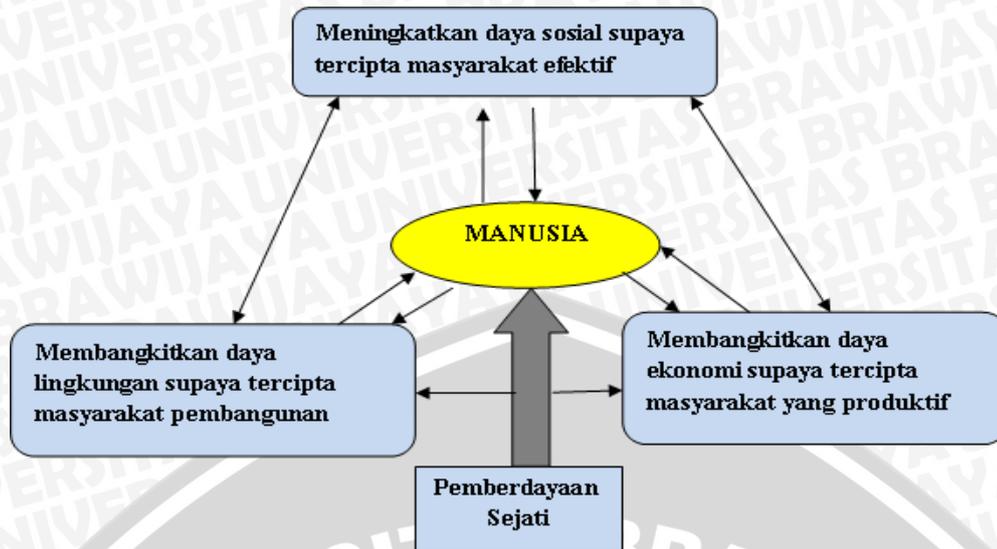
Pengambilan keputusan menyangkut kepentingan masyarakat banyak. Diutamakan kepada kepentingan masyarakat miskin untuk upaya perlindungan baik lingkungan alami maupun buatan termasuk perumahan dan permukiman yang harus layak.

- b. Pengembangan masyarakat (*social development*)

Berorientasi pada upaya membangun solidaritas sosial dan keswadayaan masyarakat. Diharapkan dapat tercipta masyarakat efektif secara sosial sebagai pondasi yang kokoh dalam upaya menanggulangi kemiskinan secara mandiri.

- c. Pengembangan ekonomi (*economic development*)

Pengembangan ekonomi berupaya menyasikan kesejahteraan material. Diperlukan upaya-upaya peningkatan kapasitas dan keterampilan masyarakat miskin untuk mendapat bagian dalam mengembangkan peluang usaha.



Gambar 2.2 Program tridaya

Sumber: Kementerian PU Pedoman Teknis Kegiatan Tridaya, 2012.

Gambar 2.2 menunjukkan fokus kegiatan Tridaya adalah aspek sumber daya manusia. Mencakup tiga hal, yang pertama yaitu membangkitkan daya sosial supaya tercipta masyarakat efektif. Kedua membangkitkan daya ekonomi supaya tercipta masyarakat yang produktif. Ketiga adalah membangkitkan daya lingkungan supaya tercipta masyarakat pembangunan. Indikator program Tridaya terdapat pada **Tabel 2.3**

Tabel 2.3 Program Tridaya

Lingkungan	Sosial	Ekonomi
<ul style="list-style-type: none"> Sarana Prasarana: Jalan Drainase Jembatan Perumahan MCK TPA/Gerobak Sampah Air Bersih Penerangan Umum Sarana Pendidikan Sarana Kesehatan Sarana Perdagangan Irigasi Saluran Pembuangan limbah 	<ul style="list-style-type: none"> Pemenuhan hak dasar: sandang, pangan, dan papan kepada warga miskin . Pendidikan: layanan pendidikan dasar (9 tahun) . Kesehatan: kemudahan akses fasilitas dan akses layanan kesehatan. Penanggulangan bencana: Pengembangan kapasitas: beragam kegiatan pelatihan, Kelembagaan KSM Partisipasi masyarakat Komitmen pemerintah setempat 	<ul style="list-style-type: none"> Pinjaman bergulir: Pinjaman bergulir kepada masyarakat miskin melalui Swadaya Masyarakat (KSM) untuk menyediakan akses layanan keuangan kepada rumah tangga miskin.

Sumber: Kementerian PU Pedoman Teknis Kegiatan Tridaya

2.4 Matriks Program Revitalisasi, Tridaya, dan KIP-K

Tabel 2.4 Perbedaan Revitalisasi, Tridaya, dan KIP-K

Komponen revitalisasi	Komponen tridaya	Komponen KIP-K
<ul style="list-style-type: none"> • Sarana prasarana • Kepadatan fisik • Degradasi lingkungan • Kepemilikan tanah • Lokasi • Kawasan strategis • Partisipasi masyarakat: • Komitmen pemerintah setempat • Kepadatan penduduk • Lapangan kerja • Unit ruang usaha • Diversifikasi usaha <p>Revitalisasi kawasan diprioritaskan untuk menghidupkan kembali pada kawasan yang mengalami penurunan fisik dan non fisik. Perlu revitalisasi kawasan supaya vitalitas kawasan tersebut tidak merosot dengan melibatkan pemerintah, masyarakat dan swasta. Dengan adanya revitalisasi kawasan diharapkan dapat memecahkan permasalahan perkotaan diantaranya meningkatkan vitalitas kawasan perkotaan, berkurangnya kantong kumuh, dan meningkatkan nilai lokasi kawasan. Dalam revitalisasi mempertimbangkan aspek kepadatan fisik yaitu Koefisien Dasar Bangunan (KDB) dan Koefisien Lantai Bangunan (KLB), kepadatan penduduk, kondisi lapangan pekerjaan, dan dampak degradasi lingkungan, upaya diversifikasi usaha.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sarana prasarana • Pemenuhan hak dasar. • Pendidikan • Kesehatan. • Penanggulangan bencana • Pengembangan kapasitas • Kelembagaan KSM • Partisipasi masyarakat • Komitmen pemerintah setempat • Pinjaman bergulir <p>Terdapat tiga komponen dalam kegiatan tridaya yaitu lingkungan, sosial, dan ekonomi. Pada komponen lingkungan memfokuskan pada sarana dan prasarana yang mendukung aktivitas masyarakat serta kegiatan lingkungan lainnya berdasarkan hasil kesepakatan masyarakat. Pada kegiatan sosial terdapat beberapa upaya yaitu pemenuhan hak dasar bagi masyarakat miskin. Pada kegiatan pendidikan dilakukan dengan memberikan akses layanan pendidikan 9 tahun bagi warga miskin. Kegiatan kesehatan dilakukan dengan memberikan kemudahan akses informasi dan layanan kesehatan bagi masyarakat miskin. Pada tridaya terdapat kegiatan penanggulangan bencana untuk mengurangi resiko dampak bencana. Pengembangan kapasitas dilakukan dengan meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan bagi warga miskin. Pada komponen ekonomi dilakukan pemberian pinjaman bergulir pada masyarakat miskin melalui kelompok swadaya masyarakat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sarana prasarana • Yayasan kampung • Koperasi setba usaha • Komitmen pemerintah setempat • Pendidikan • Kesehatan • Partisipasi masyarakat • Pinjaman bergulir • Legalitas tanah • Izin bangunan • Pemberdayaan masyarakat <p>Program KIP-K merupakan pembangunan berbasis masyarakat dalam meningkatkan kondisi ekonomi, fisik, dan lingkungan. Pemberdayaan masyarakat dilakukan untuk segi peningkatan ekonomi lokalnya serta memberikan lapangan kerja baru bagi masyarakat. Penekanan program KIP-K yaitu peningkatan infrastruktur dan kualitas lingkungan permukiman, program pengembangan masyarakat serta manajemen lahan. Kegiatan lain dengan pemberian kredit usaha kecil, kursus ketrampilan, pelatihan kelembagaan serta pelatihan kesehatan. Program manajemen lahan pada KIP-K yaitu bantuan pengurusan izin mendirikan bangunan dan sertifikat atas tanah. Diperlukan bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah. Terdapat lembaga masyarakat yang berperan yaitu yayasan kampung dan koperasi serba usaha untuk mempermudah akses pinjaman bergulir bagi masyarakat.</p>

2.5 Tinjauan Studi Terdahulu

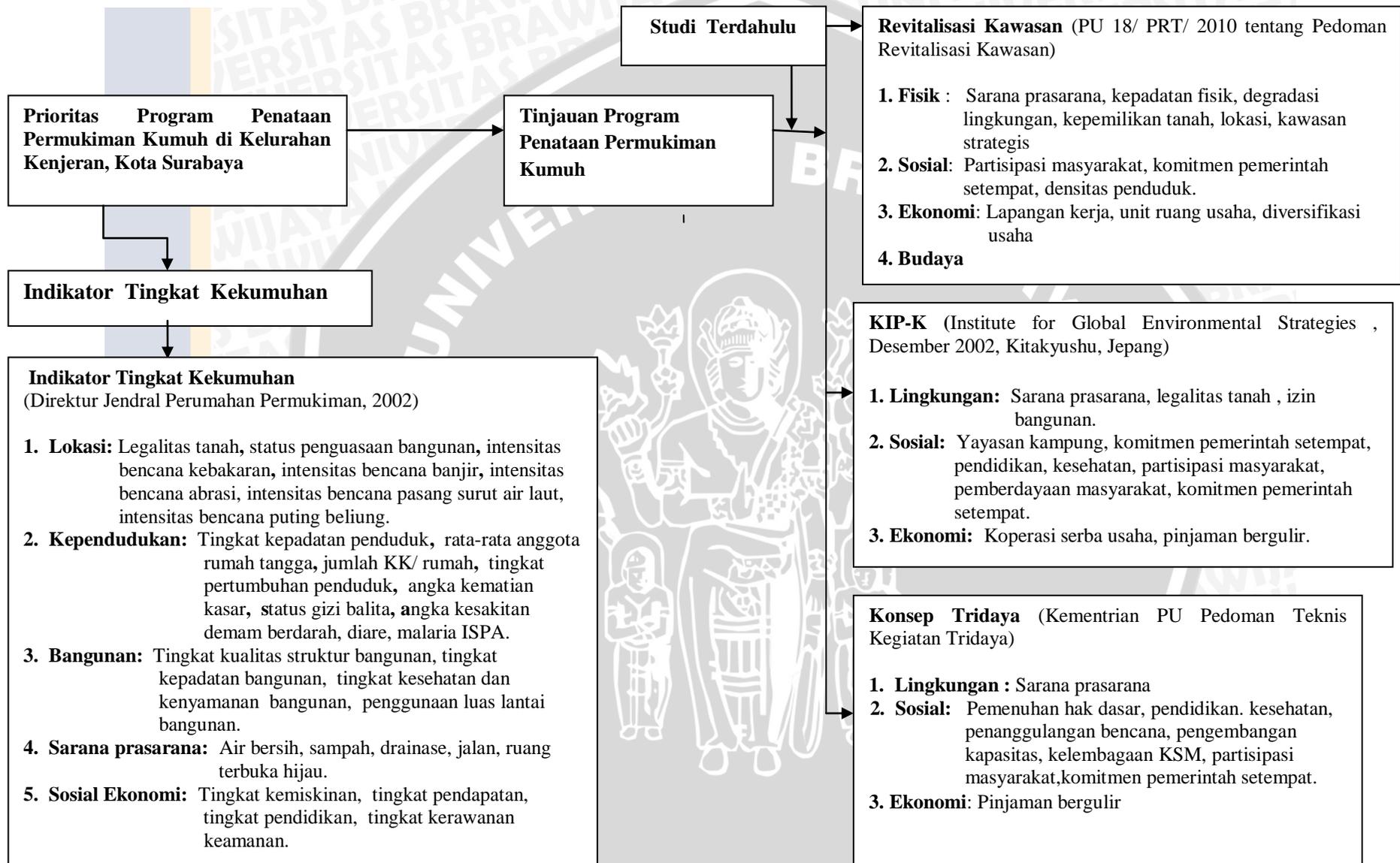
Tabel 2.5 Studi Terdahulu

No	Nama peneliti	Judul penelitian	Tujuan penelitian	Metode analisis	Variabel/parameter	Output	Kelebihan	Kekurangan
1	Dhakar, Shobhakar. 2002. <i>Institute for Global Environmental Strategies (IGES).</i>	<i>Comprehensive Kampung Improvement Program In Surabaya as a Model of Community Participation.</i>	Mengetahui pengaruh Program Perbaikan Kampung Komprehensif yang memberikan inovasi model partisipasi masyarakat local.	Model partisipasi masyarakat.	<ul style="list-style-type: none"> • Sarana prasarana • Yayasan kampung • Koperasi serba usaha • Komitmen pemerintah setempat • Pendidikan • Kesehatan • Partisipasi masyarakat • Pinjaman bergulir • Legalitas tanah • Izin bangunan • Pemberdayaan masyarakat 	Keberhasilan KIP Surabaya sudah direplikasi di kota-kota lain di Indonesia juga di Vietnam Kamboja, Thailand, India. C-KIP adalah pembangunan masyarakat berbasis usaha di mana masyarakat mengambil peran perencanaan, melaksanakan dan mengawasi dengan dukungan pemerintah lokal dan lembaga.	Penilaian KIP-K sulit untuk ditampilkan dengan indikator kuantitatif, tetapi dalam penelitian mengenai langkah pertama dalam pelaksanaan KIP-K menggunakan indikator kuantitatif berbasis pemetaan. Dalam "Prioritas Program Penataan Permukiman Kumuh" tidak mengkaji KIP-K secara detail yang diterima di Kelurahan Kenjeran.	Belum ada studi evaluasi dari program KIP-K secara keseluruhan yang dapat membandingkan hasil-hasil program tersebut antar kampung yang telah menerima program, baik dari segi keberhasilan perbaikan rumah dan infrastruktur maupun dari segi perbaikan perekonomian masyarakat.

No	Nama peneliti	Judul penelitian	Tujuan penelitian	Metode analisis	Variabel/parameter	Output	Kelebihan	Kekurangan
2	Hariyanto, Asep, 2007. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Vol. 7 No.2 : 11-36	Strategi Penanganan Kawasan Kumuh Sebagai upaya Menciptakan Lingkungan Perumahan dan Permukiman yang Sehat.	Menentukan beberapa strategi untuk menangani kawasan kumuh di Kota Pangkalpinang.	Metode evaluative dengan penetapan kriteria kawasan kumuh.	<ul style="list-style-type: none"> • Komponen fisik • Komponen sarana prasarana • Komponen sosial • Komponen kependudukan • Komponen ekonomi • Komponen sosial budaya 	Strategi utama yang dalam meningkatkan kualitas lingkungan kumuh adalah Program Pengendalian lingkungan secara terpadu.	Penelitian kekumuhan tidak hanya dilihat dari segi kependudukan, tetapi faktor ekonomi dan tingkat pengetahuan masyarakat.	Dalam penelitian tidak dijelaskan metode analisis pengolahan data secara jelas dan sistematis. Dalam penelitian “Prioritas Program Penataan Permukiman Kumuh di Kelurahan Kenjeran” dijelaskan secara sistematis berdasarkan dua rumusan masalah. Rumusan masalah pertama tentang identifikasi tingkat kekumuhan. Rumusan masalah kedua tentang prioritas program penataan permukiman. Peneliti hanya mengkaji faktor
3	Surtiani, Eni Endang, 2006.	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi	Mengetahui faktor yang	Analisis Regresi	<ul style="list-style-type: none"> • Karakteristik penghuni 	Faktor penyebab penurunan	Dalam penelitian	Peneliti hanya mengkaji faktor

No	Nama peneliti	Judul penelitian	Tujuan penelitian	Metode analisis	Variabel/parameter	Output	Kelebihan	Kekurangan
	Masters thesis. program Pascasarjana Universitas Diponegoro.	Terciptanya Kawasan Kumuh di Pusat Kota.	menjadi penyebab kekumuhan lingkungan Kawasan Permukiman Pancuran yang ada di kawasan pusat kota.	Faktor Penyebab Kekumuhan Lingkungan Kawasan Permukiman Pancuran.	<ul style="list-style-type: none"> • Karakteristik hunian • Karakteristik sarana prasarana • Karakteristik lingkungan 	kualitas lingkungan permukiman disebabkan oleh jumlah penghuni, status kepemilikan, luas lahan dan lama tinggal.	dijelaskan mengenai tahap analisis secara detail, sehingga output dapat diketahui dengan jelas.	faktor fisik penyebab kekumuhan, tidak mengkaji dari faktor-faktor non fisik. Maka dari itu dalam penelitian “Prioritas Program Penataan Permukiman Kumuh di Kelurahan Kenjeran” mengkaji aspek fisik serta aspek nonfisik yaitu dari nilai sosial, ekonomi, serta budaya.

2.6 Kerangka Teori



Gambar 2.3 Kerangka teori