

# PERBANDINGAN KEBERHASILAN IMPLEMENTASI PROGRAM KOTAKU DI DESA KALIKONDANG DAN KELURAHAN BINTORO DEMAK

Intan Qurrota A'yuni

[Intanqurrotaa1@gmail.com](mailto:Intanqurrotaa1@gmail.com)

Departemen Politik dan Pemerintahan, FISIP, Universitas Diponegoro

Laman : [www.fisip.undip.ac.id](http://www.fisip.undip.ac.id) Pos-el : [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keberhasilan implementasi program yang terjadi di Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro Demak, dari wilayah yang menjadi sasaran program. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif yang dilakukan dengan melakukan pendalaman terkait implementasi Program KOTAKU. Subjek penelitian dari penelitian ini yaitu Tim KOTAKU, Tim Pokja PKP, Pemerintah Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro, BKM, dan masyarakat di kedua wilayah yang ditentukan melalui teknik purposive sampling. Sumber data penelitian ini diperoleh melalui teknik observasi, wawancara, dan dokumen. Analisis dalam penelitian ini mengacu pada analisis yang didasarkan pada teori implementasi program Van Meter dan Van Horn. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program KOTAKU di Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro sudah berhasil diimplementasikan dengan baik, terbukti dari luas kawasan kumuh yang berkurang setelah adanya program tersebut. Keberhasilan ini dapat dilihat dari beberapa variabel implementasi seperti sumberdaya program yang sudah dilaksanakan dan dikelola dengan baik dan berdampak positif terhadap efektivitas program. Tingkat keberhasilan dari implementasi Program KOTAKU di Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro memiliki perbedaan yang dipengaruhi oleh beberapa faktor, yang dapat dilihat dari kedua wilayah yaitu “desa” dan “kelurahan” yang memiliki pengaruh terhadap kondisi ekonomi dan sosial dari wilayah sasaran. Selain itu, faktor utama yang menentukan keberhasilan adalah kelembagaan yang terstruktur dengan baik. Untuk mengoptimalkan implementasi program ini, pemerintah dapat memberikan pengawasan lanjut terhadap pelaksana program di tingkat lingkungan. Selain itu, keberlanjutan program dapat dievaluasi agar dampak dan hasil dapat dirasakan dalam jangka waktu yang panjang.

**Kata kunci:** Permukiman Kumuh; Pengentasan Kumuh; Program KOTAKU

## ABSTRACT

*This research aims to analyze the success of program implementation in Desa Kalikondang and Kelurahan Bintoro Demak, the designated program target areas. This research employs a qualitative descriptive research method, delving into the implementation of the KOTAKU Program. Research subjects include the KOTAKU team, the Pokja PKP team, the local governments of Desa Kalikondang and Kelurahan Bintoro, BKM, and residents in both areas, selected through purposive sampling. Data sources comprise observation, interviews, and documents, with the analysis referencing the implementation theory of Van Meter and Van Horn. The research findings indicate the successful implementation of the KOTAKU program in Desa Kalikondang and Kelurahan Bintoro, as evidenced by the reduced expanse of slum areas following program initiation. Success is evident in various implementation variables, such as the well-executed and well-managed program resources that positively impact program effectiveness. The level of success in implementing the KOTAKU program in both areas varies, influenced by factors such as the distinction between "desa" and "kelurahan," which impacts the economic and social conditions of the target areas. Additionally, a well-structured institutional framework emerges as a key determinant of success. To optimize program implementation, the government can provide ongoing oversight at the community level. Furthermore, program sustainability should undergo evaluation to ensure enduring impacts and results.*

**Keywords:** Slum Settlement; Slum Alleviation; KOTAKU Program

## PENDAHULUAN

Permukiman kumuh identik dengan permasalahan kemiskinan di suatu negara

(Rahajuni et al., 2020). Hal ini dikarenakan bahwa pada umumnya, masyarakat yang tinggal di permukiman kumuh termasuk ke

dalam golongan masyarakat yang kurang mampu secara ekonomi. Tidak dapat dipungkiri bahwa permukiman kumuh secara kontras memperlihatkan adanya kesenjangan sosial jika dibandingkan dengan permukiman yang memang layak untuk dihuni.

Dalam aspek pemerintahan, permukiman kumuh juga dapat memberikan citra negatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah menjadi terkesan gagal dalam memberikan pelayanan dan memfasilitasi kebutuhan setiap warga negaranya (Rizka et al., 2018). Apabila dibiarkan, masalah ini akan menjadi kompleks dan memancing permasalahan-permasalahan lainnya.

Masalah permukiman kumuh ini sangat banyak dijumpai di berbagai daerah di Indonesia (Fitri, 2020). Berdasarkan data dari Kementerian PUPR, luas permukiman kumuh di Indonesia pada tahun 2019 telah mencapai 87.000 hektar. Angka ini meningkat dua kali lipat dari lima tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2014 yang memiliki total seluas 38.000 hektar (Wicaksono, 2019). Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi yang menyumbang luas permukiman kumuh dengan angka yang cukup besar yaitu sekitar 7.300 hektar pada tahun 2019 (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2019).

Salah satu kabupaten yang memiliki permukiman kumuh yang cukup luas di Provinsi Jawa Tengah adalah Kabupaten Demak. Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Demak Tahun 2016 No.475.26/319 Tahun 2016, total luas permukiman kumuh di Kabupaten Demak adalah 367,99 hektar yang teridentifikasi berada di 25 lokasi yang tersebar di berbagai wilayah di Kabupaten Demak (Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, 2019). Demak merupakan wilayah yang dilintasi oleh Jalur Pantura sehingga menjadi urat nadi perekonomian di Pulau Jawa dan berperan sebagai Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) (Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Demak, 2021). Hal ini juga menyebabkan berkembangnya sektor industri seperti perluasan area dengan dibangunnya pabrik-pabrik di lahan yang sebelumnya difungsikan untuk permukiman warga. Perluasan ini secara otomatis memicu permasalahan terkait turunnya kualitas dari lingkungan karena pencemaran limbah industri yang tinggi (Yunia Rahayuningsih, 2017). Akibatnya, terjadi kepadatan di area permukiman warga karena sebagian lahannya dialih-fungsikan menjadi area industri.

Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Perpres No. 2 Tahun 2015 tentang RPJMN Tahun 2015-2019

pemerintah memiliki kewajiban untuk melakukan pembangunan kawasan perkotaan melalui peningkatan kualitas permukiman kumuh, pencegahan permukiman kumuh yang semakin meluas, dan penghidupan yang berkelanjutan. Untuk mewujudkan hal tersebut, melalui Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman, Ditjen Cipta Karya, pemerintah membuat suatu program berkelanjutan yaitu Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) sebagai aksi nyata dengan cara meningkatkan kapasitas masyarakat dan pemerintah daerah dalam menangani permukiman kumuh di kawasan Perkotaan.

Program yang telah dilaksanakan sejak tahun 2016 di 271 kabupaten/kota di seluruh Indonesia, memiliki tujuan umum untuk mewujudkan kota layak huni, produktif, dan berkelanjutan (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2018). Melalui Surat Edaran Direktur Jenderal Cipta Karya Nomor 40/SE/DC/2016 Tentang Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh, Ditjen Cipta Karya menginisiasi agar Program KOTAKU dapat dilaksanakan di seluruh kabupaten/kota dengan Pemerintah Daerah sebagai pelaku utama. Kabupaten Demak merupakan salah satu kabupaten yang menerapkan program ini untuk menanggulangi masalah permukiman kumuh di wilayah Demak. Program ini

diselaraskan dengan Surat Keputusan Bupati Demak No.475.26/319 Tahun 2016 Tentang Penetapan Lokasi Kumuh Perkotaan Kabupaten Demak sebagai acuan pelaksanaan wilayah yang menjadi sasaran dari Program KOTAKU (Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Demak, 2021).

Pada tahun 2018, wilayah yang menjadi fokus utama sasaran program di Kabupaten Demak yaitu Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro. Pelaksanaan Program KOTAKU berjalan cukup efektif di kedua wilayah, terlihat dari pembangunan yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan permukiman kumuh yang ada seperti dengan dibangunnya drainase, jalan baru (paving), penanganan resiko kebakaran, dan pengadaan moda persampahan (Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Demak, 2019). Tampilan permukiman berubah menjadi lebih baik dan tertata rapi. Hal inilah yang kemudian menunjukkan adanya keberhasilan dalam implementasi Program KOTAKU di kedua wilayah.

Keberhasilan Desa Kalikondang dalam melaksanakan implementasi juga dibuktikan dengan adanya penghargaan yang diraih yaitu kategori Penanganan Permukiman Kumuh Terbaik Tingkat Kelurahan/Desa se-Provinsi Jawa Tengah Pada Tahun 2018 (Dinas Perumahan dan

Kawasan Permukiman Kabupaten Demak, 2020). Keberhasilan tersebut didukung dengan adanya kelembagaan yang baik dan terstruktur yang menjadi nilai tambah dari Desa Kalikondang. Kelembagaan ini menjadi salah satu tujuan lain dari implementasi Program KOTAKU yang tidak dapat ditemukan di Kelurahan Bintoro. Hal inilah yang menunjukkan adanya perbedaan tingkat keberhasilan implementasi di kedua wilayah walaupun Kelurahan Bintoro telah berhasil pula dalam mengatasi permasalahan permukiman kumuh. Hal inilah yang menjadi dasar dari penelitian ini yaitu menganalisis perbandingan keberhasilan implementasi Program KOTAKU di Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro Demak.

## **LANDASAN TEORI**

### **Implementasi Program**

Berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Van Meter dan Horn (dalam Imronah, 2009), implementasi program merupakan tahapan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memungkinkan terciptanya jaringan dari realisasi kebijakan publik dengan melibatkan berbagai pihak tertentu. Menurut teori yang telah dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2012), variabel-variabel yang dapat memengaruhi keberhasilan dari implementasi suatu program tersebut antara lain:

- a. Tujuan dan standar kebijakan. Suatu program atau kebijakan harus memiliki tujuan dan standar yang jelas dan terukur agar tidak berpotensi timbulnya misinterpretasi yang dapat memicu konflik antar pelaku.
- b. Sumberdaya. Sumberdaya dalam implementasi kebijakan ini dapat berupa sumberdaya manusia maupun non-manusia (dana atau insentif lain) yang dapat menjadi fasilitas pendukung.
- c. Hubungan antar organisasi. Keberhasilan implementasi dari suatu program, perlu didukung dengan koordinasi dan komunikasi antar instansi dalam implementasi program.
- d. Karakteristik agen pelaksana. Kinerja implementasi dari suatu program, dapat ditentukan dengan ketepatan antara ciri-ciri program dengan karakteristik para agen pelaksana.
- e. Kondisi lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Keberhasilan dari implementasi suatu program dapat dipengaruhi oleh ketiga variabel yang mencakup kondisi sumberdaya ekonomi, sosial, dan politik.
- f. Disposisi agen pelaksana. Disposisi ini merupakan tanggapan dari para pelaksana/implementator program yang dapat berupa sikap penolakan atau penerimaan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif untuk menggambarkan permasalahan yang sebenarnya terjadi di lapangan. Situs penelitian berada pada wilayah Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro Kabupaten Demak. Subjek dalam penelitian ini yaitu Tim KOTAKU, Tim Pokja PKP, Pemerintah Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro, BKM, dan masyarakat di kedua wilayah yang ditentukan melalui teknik purposive sampling. Sumber data penelitian ini diperoleh melalui teknik observasi, wawancara, dan dokumen.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Tujuan dan Standar Kebijakan Program KOTAKU dalam Penanganan Kawasan Kumuh**

Program KOTAKU merupakan program nasional yang dilaksanakan di 271 kabupaten/kota di seluruh provinsi di Indonesia. Pelaksanaan program ini berpedoman pada Pedoman Umum yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melalui Surat Edaran Ditjen Cipta Karya No.40/SE/DC/2016 tentang Program Kota Tanpa Kumuh. Pedoman inilah yang menjadi dasar bagi setiap daerah dalam melaksanakan Program KOTAKU

Implementasi di Kabupaten Demak didukung dengan adanya Surat Keputusan Bupati Demak No. 475.26/319 Tahun 2016 Tentang Penetapan Lokasi Permukiman Kumuh Perkotaan Kabupaten Demak, untuk menentukan *baseline* area kumuh yang sekaligus dapat menjadi sasaran wilayah Program KOTAKU. Pada tahun 2018, wilayah sasaran dari Program KOTAKU di Kabupaten Demak yaitu Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro. Wilayah Desa Kalikondang yang menjadi fokus utama pembangunan yaitu Dukuh Duduk RW IV dengan total luas kumuh yaitu 6,72 Ha, sedangkan Kelurahan Bintoro yaitu Kawasan Bintoro B, C, dan D dengan total luas kumuh sebesar 8,64 Ha.

Program KOTAKU dilaksanakan di kedua wilayah dengan melakukan pembangunan fisik dan non-fisik. Pembangunan fisik disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan dari kedua wilayah. Permasalahan utama yang ditemukan di kedua wilayah adalah persampahan sehingga pembangunan yang dilaksanakan di Desa Kalikondang yaitu pembangunan drainase, jalan baru (paving), penanganan resiko kebakaran, dan pengadaan moda persampahan. Sedikit berbeda dengan kegiatan pembangunan yang dilakukan di Kampung Bong Kelurahan Bintoro yaitu pembangunan jalan (paving), drainase, dan pengadaan moda persampahan.

Pelaksanaan Program KOTAKU di kedua wilayah dapat dikatakan sudah terlaksana seratus persen dalam hal pengurangan luas kawasan kumuh. Hal inilah yang menjadikan kedua wilayah berhasil dalam implementasi jika melihat pada tujuan awal dari program ini. Selain itu, keberhasilan program juga terlihat dari tingkat kepuasan masyarakat terhadap hasil nyata dari program ini

### **Pengaruh Sumberdaya dalam Keberhasilan Implementasi Program KOTAKU**

Program KOTAKU dilaksanakan dengan didanai oleh APBN melalui Bantuan Dana Investasi (BDI) untuk meningkatkan kualitas permukiman di skala lingkungan. BDI ini dialokasikan kepada lembaga kelurahan/desa terkait untuk dikelola masing-masing. Selain BDI, terdapat pula penggunaan dana APBD, APBDes, swasta, dan/atau swadaya dari masyarakat yang dapat dialokasikan untuk menangani permasalahan kumuh secara beriringan dan tidak boleh digunakan secara bersamaan dengan BDI. Penggunaan dana inilah yang disebut sebagai dana kolaborasi.

Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro mendapatkan anggaran BDI yang sama yaitu sejumlah 1,5 Milyar. Anggaran ini disalurkan langsung ke rekening BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) dari masing-masing wilayah untuk dikelola.

Pengelolaan lebih lanjut dilaksanakan oleh KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) untuk melakukan pembangunan dalam sarana prasarana dan infrastruktur di tingkat lingkungan.

Selain BDI, pelaksanaan Program KOTAKU juga mengandalkan dana swadaya dari masyarakat yang bersifat sukarela. Dana ini didapatkan secara kolektif oleh masyarakat melalui para tokoh masyarakat setempat. Berdasarkan pernyataan dari beberapa narasumber, dana swadaya berbentuk iuran sebesar Rp50.000/KK untuk membeli tanaman dan tempat sampah yang digunakan untuk menghias dan menghijaukan lingkungan.

Sebagai wilayah yang berstatus sebagai “desa”, Desa Kalikondang memiliki keuntungan dalam pemanfaatan anggaran mereka untuk penanganan kumuh tersebut. Pada tahap keberlanjutan, Pemerintah Desa Kalikondang mengeluarkan anggaran yang dialokasikan untuk perawatan jalan dan lingkungan mereka. Hal inilah yang menyebabkan dampak dan hasil dari Program KOTAKU masih dapat dirasakan setelah lima tahun berlalu. Sedikit berbeda dengan Kelurahan Bintoro yang mana dengan keterbatasan anggaran, mereka tidak dapat mengalokasikan dana kolaborasi baik dalam pelaksanaan maupun keberlanjutan program.

Sumberdaya yang berperan penting dalam pelaksanaan program adalah sumber daya manusia atau pelaksana program. Pada tingkat kabupaten, pelaksanaan dijalankan dan digerakkan oleh Tim Pokja PKP yang dibentuk oleh Bupati melalui SK Pokja dengan anggota yaitu instansi-instansi yang dibutuhkan yaitu Bappelitbangda, Dinperkim, DPU, DLH, Dinkes, dan Tim Penggerak PKK Kabupaten Demak. Dalam menjalankan tugasnya, Pokja PKP dibantu oleh Tim KOTAKU yaitu koordinator yang dibentuk oleh Satker di tingkat Provinsi untuk menjalankan program di tingkat kabupaten.

Pada skala lingkungan, pelaksanaan Program dikoordinasi dan diawasi oleh BKM. Badan ini bertugas untuk melaksanakan dan melakukan pengawasan terhadap seluruh program di tingkat desa/kelurahan. BKM inilah yang nantinya akan menjadi penerima *transfer* pertama dari pemerintah. Setelah BKM, lembaga selanjutnya yang menjadi pelaksana adalah KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat). KSM inilah yang akan menjadi pengelola program secara lebih teknis di lapangan.

Dalam pelaksanaannya, terdapat sedikit perbedaan yang ditemukan pada Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro terkait pelaksana ini. KSM di Bintoro disebut sebagai Pokmas atau kelompok masyarakat. Pokmas ini dibentuk oleh tokoh

masyarakat setempat secara langsung melalui penunjukkan. Sedangkan KSM di Kalikondang dipilih oleh BKM yang sebelumnya melalui proses musyawarah dengan melibatkan seluruh warga Dukuh Duduk yang kemudian diseleksi berdasarkan kemampuan dan kompetensi mereka. Perbedaan lainnya juga ditemukan dengan adanya pelaksana lain di Kelurahan Bintoro yaitu kelompok penggerak lingkungan. Dalam hal ini, pelaksanaan program di Kelurahan Bintoro banyak didominasi oleh penggerak lingkungan tersebut.

### **Realisasi Hubungan Antar Organisasi dalam Implementasi Program KOTAKU**

Kolaborasi dan koordinasi merupakan salah satu hal yang sangat ditekankan dalam implementasi Program KOTAKU. Untuk itu, pemerintah menghendaki adanya kolaborasi antar pelaksana dalam setiap pelaksanaan program. Kolaborasi ini terwujud dalam Tim Pokja PKP yang sebelumnya terdiri dari beberapa OPD terkait.

Pembentukan Tim Pokja PKP melalui Surat Keputusan Bupati menunjukkan adanya kedudukan yang jelas dari masing-masing OPD yang tergabung sebagai anggota. Hal ini menyebabkan adanya struktur organisasi dan kewenangan yang jelas dari para pelaksana melalui surat keputusan tersebut.

Kolaborasi Tim Pokja PKP dikoordinasi oleh Bappelitbangda yang sekaligus menjadi pengatur tugas-tugas dari anggota Pokja. Koordinasi yang dilakukan salah satunya adalah pelaksanaan rapat secara periodik untuk membahas mengenai perencanaan sampai evaluasi dalam pelaksanaan program tersebut. Hal ini dilakukan agar mengetahui kendala-kendala apa yang muncul selama pelaksanaan sehingga kemudian dicari solusinya dengan koordinasi.

Koordinasi di skala lingkungan diwujudkan dengan melakukan pembinaan, pelatihan, dan pendampingan kepada para pelaksana dan seluruh masyarakat. Dalam pelaksanaannya di Desa Kalikondang, kepala desa berkoordinasi dengan BKM untuk melakukan pengawasan dan memberikan pelatihan-pelatihan kepada KSM. Sebagai lembaga yang dibentuk oleh BKM, KSM memiliki tanggung jawab untuk terus melapor kepada BKM dalam menjalankan tugasnya. KSM memiliki tugas untuk membentuk dan mengoordinir suatu tim teknis yang berperan dalam pelaksanaan pembangunan Program KOTAKU. Di tingkat masyarakat, KSM juga berperan untuk mengajak masyarakat agar turut berpartisipasi aktif dalam setiap pelaksanaan program. Kejelasan tugas dan koordinasi yang jelas menyebabkan tidak adanya

tumpang tindih kewenangan dalam implementasi program di Kalikondang.

Koordinasi yang dilakukan antara pemerintah kelurahan dengan masyarakat melalui sosialisasi sebelum pelaksanaan program, dilakukan dengan hanya melibatkan beberapa tokoh masyarakat. Dalam pelaksanaannya di lapangan, pemerintah kelurahan dan BKM Kelurahan Bintoro memiliki andil untuk melakukan pengawasan secara langsung. Akan tetapi untuk pelaksanaan memang diserahkan kepada pokmas yang telah ditunjuk.

Pemerintah Kelurahan Bintoro berkoordinasi dengan BKM untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan program. BKM di Kelurahan Bintoro hanya menjadi pengawas pelaksanaan dan tidak memiliki tanggung jawab atas Pokmas. Seluruh pelaksanaan di Bintoro diserahkan sepenuhnya kepada Pokmas.

Selain Pokmas, terdapat pula pelaksana lainnya yaitu Penggerak Lingkungan. Kelompok ini merupakan kelompok yang lebih dominan dalam hal koordinasi dan komunikasi dengan para pelaksana di tingkat atas dan juga masyarakat. Hal inilah yang kemudian memicu konflik kewenangan dari Pokmas dan Penggerak Lingkungan itu sendiri. Konflik ini menunjukkan bahwa pelaksanaan di Kelurahan Bintoro kurang



memiliki hubungan dan koordinasi antar pelaksana yang baik.

### **Karakteristik Agen Pelaksana Program KOTAKU sebagai Pengaruh Keberhasilan Implementasi Program**

Pokja PKP merupakan organisasi kolaborasi yang beranggotakan dari berbagai OPD lintas sektor. Anggota yang tergabung ke dalam susunan organisasi tersebut harus memiliki tupoksi yang mencakup setidaknya salah satu dari tujuh indikator kumuh yang telah ditetapkan oleh Kementerian PUPR. Terkait jumlah anggota dan OPD yang dimasukkan ke dalam tim tersebut dikembalikan lagi kepada pemerintah kabupaten yang dapat disesuaikan dengan tupoksi dan anggaran yang tersedia. Dalam melaksanakan kewajibannya, tugas dan peran dari Tim Pokja PKP tercantum dalam SK Bupati Demak No.50/35 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Tim Teknis Program Kota Tanpa Kumuh Kabupaten Demak Tahun 2017-2021 yang dijabarkan lebih lanjut dalam Rencana Kerja Tindak Lanjut (RKTL) Konsolidasi Penanganan Permukiman Kumuh Prioritas Provinsi Jawa Tengah. Melalui RKTL inilah akan diketahui tugas-tugas dari masing OPD dalam implementasi Program KOTAKU.

Dalam implementasi Program KOTAKU di Desa Kalikondang, KSM

dibentuk oleh BKM melalui musyawarah dan seleksi untuk menjadi pelaksana langsung kegiatan di lapangan. KSM terbagi menjadi beberapa kelompok, seperti adanya KSM Manfaat, KSM Barokah, dll. yang memiliki tugas dan fungsinya masing-masing. Perbedaan tugas ini dilakukan agar setiap KSM dapat berfokus dengan apa yang menjadi bidangnya.

KSM akan membentuk tim teknis untuk membantu mereka dalam melaksanakan program di lingkungan secara langsung. Kedua kelompok inilah yang juga menjadi peran penting dalam menggerakkan masyarakat. Masyarakat di Desa Kalikondang selalu antusias dan ikut berpartisipasi aktif dalam setiap pelaksanaan program ini.

Keterlibatan yang besar dari masyarakat tentu saja tidak terlepas dari peran para pelaksana yang secara intensif memberikan pemahaman dan motivasi kepada setiap masyarakat. Hubungan yang terjalin melalui koordinasi dari setiap pelaksana sudah sangat baik. Garis kewenangan agen pelaksana dari tingkat atas sampai tingkat terbawah terlihat sangat jelas.

Dalam pelaksanaan Program KOTAKU di Kampung Bong, Pokmas dibentuk oleh tokoh masyarakat setempat dengan melibatkan RT/RW. Pembentukan Pokmas ini sama sekali tidak terdapat intervensi dari BKM. Hal ini menunjukkan

bahwa BKM tidak memiliki tanggung jawab atas Pokmas. Pembentukan Pokmas ini juga dilakukan hanya untuk formalitas saja, karena realitanya mereka berusaha melibatkan seluruh komponen masyarakat dalam pelaksanaan program ini.

Pembentukan Pokmas oleh tokoh masyarakat setempat dan tidak memiliki anggota pasti, menyebabkan kurang terstrukturnya kelembagaan yang diperoleh. Pokmas ini juga bersifat sementara, artinya eksistensi mereka hanya ada pada saat pelaksanaan program ini saja. Terkait program lainnya, mereka akan memilih suatu tim lain yang bertugas untuk melaksanakan program tersebut.

Implementasi Program KOTAKU di Kelurahan Bintoro, memiliki sedikit permasalahan karena munculnya kelompok yang lebih dominan dari Pokmas yaitu penggerak lingkungan. Adanya kelompok ini menyebabkan koordinasi dalam pelaksanaan program yang seharusnya menjadi tugas Pokmas. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kelembagaan yang ada dalam pelaksana di Kelurahan Bintoro kurang terstruktur. Garis kewenangan yang seharusnya jelas antara masing-masing justru menjadi tidak terlihat. Hal inilah yang menimbulkan adanya konflik di antara para pelaksana di lingkungan tersebut.

### **Pengaruh Kondisi Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik Wilayah Sasaran Program KOTAKU**

Berdasarkan pernyataan dari salah satu narasumber, kondisi ekonomi dan sosial dalam hal ini turut berkaitan satu sama lain. Kondisi ekonomi masyarakat akan memengaruhi perilaku dari masyarakat tersebut. Berkenaan dengan partisipasi masyarakat di Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro dalam pelaksanaan Program KOTAKU, salah satu pelaksana kegiatan dari Tim KOTAKU juga menyebutkan bahwa masyarakat di wilayah dengan kecenderungan ekonomi yang lebih rendah lebih memiliki semangat dan antusiasme dalam pelaksanaan program.

Data lapangan menunjukkan bahwa kondisi ekonomi masyarakat di Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro, Desa Kalikondang lebih memiliki persentase masyarakat miskin penerima bantuan dibandingkan dengan Kelurahan Bintoro. Hal ini dapat dibuktikan dengan pelaksanaan di Desa Kalikondang yang menunjukkan bahwa partisipasi ditemukan secara menyeluruh di berbagai komponen masyarakat, berbeda dengan partisipasi yang ada di Kelurahan Kalikondang bahwa partisipasi masyarakat ini lebih dominan ditemukan pada kelompok perempuan saja. Fenomena ini menunjukkan bahwa ekonomi masyarakat yang lebih rendah berpengaruh

terhadap jiwa sosial mereka dan menjadikan mereka lebih memiliki semangat gotong royong yang tinggi.

Pada skala lingkungan yaitu desa/kelurahan, sebenarnya memang tidak memiliki intervensi khusus dari bidang politik dalam pelaksanaan Program KOTAKU, terutama bagi Kelurahan Bintoro. Akan tetapi dalam hal ini, tentu saja intervensi politik di Desa Kalikondang cukup terlihat pada pelaksanaan Program KOTAKU. Intervensi ini dapat dilihat dalam peran aktor politik lokal yaitu kepala desa yang turut serta dalam mendukung setiap proses pelaksanaan program ini. Dukungan dari pemerintah desa juga terlihat dengan adanya anggaran yang selalu dikeluarkan setiap tahun untuk membantu merawat lingkungan dan taman di Kampung Duduk. Dapat dikatakan bahwa pengaruh politik ini merupakan pengaruh yang positif untuk pelaksanaan program ini.

### **Analisis Dukungan Implementator dalam Disposisi Agen Pelaksana pada Program KOTAKU**

Pemerintah daerah sebagai nahkoda dalam pelaksanaan program di daerah, selalu memberikan dukungan dan memfasilitasi jalannya program. Dukungan, arahan, dan pelatihan-pelatihan selalu diberikan oleh pemerintah kabupaten serta desa/kelurahan kepada para pelaksana di lapangan seperti BKM dan KSM. Arahan dan pelatihan ini

bertujuan agar setiap pelaksana memiliki pemahaman yang baik terkait program, sehingga program dapat berjalan sesuai dengan tujuan.

Kelembagaan yang baik di Desa Kalikondang, menunjukkan bahwa setiap pelaksana memiliki integritas dan komitmen yang tinggi dalam setiap proses pelaksanaannya. Hal inilah yang kemudian turut memotivasi masyarakat untuk menjadi lebih partisipatif. Antusiasme dan partisipasi masyarakat di Dukuh Duduk yang tinggi, dapat muncul karena para pelaksana juga memberikan contoh yang baik kepada masyarakat.

Komitmen dan dukungan dari pelaksana juga masih terwujud dalam bentuk keberlanjutan program. Dari Pemerintah Desa Kalikondang selalu memberikan dukungan dengan menganggarkan sebagian dari anggaran mereka untuk melakukan perawatan jalan, taman, dan kebersihan lingkungan. Selain pemerintah desa, dari lingkungan RT/RW setempat juga dengan konsisten selalu mengajak warganya untuk turut membersihkan dan merawat lingkungan. Hal inilah yang membuat eksistensi hasil dari Program KOTAKU masih terlihat walaupun sudah lima tahun berlalu.

Adanya konflik dalam lingkungan pelaksana di Kelurahan Bintoro sebelumnya, menunjukkan bahwa

kurangnya komunikasi yang dilakukan dalam implementasi program. Kurangnya komunikasi ini menunjukkan bahwa hubungan yang terjalin antara setiap pelaksana kurang berjalan dengan baik. Permasalahan yang terjadi antar pelaksana inilah yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan program.

Setelah program selesai dilaksanakan, pemerintah kelurahan maupun pelaksana, tidak lagi berperan aktif untuk menjalankan komitmen bersama terkait keberlanjutan program. Tidak ada bantuan untuk perawatan yang diberikan oleh kelurahan sebagaimana yang dilakukan di Desa Kalikondang. Karena para pelaksana tidak lagi menunjukkan dukungan dan komitmen dalam keberlanjutan program ini, perawatan sepenuhnya dilakukan oleh masing-masing masyarakat, sehingga keberlanjutan program tidak bisa bertahan lama.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Program KOTAKU berhasil diimplementasikan dengan baik di Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro pada tahun 2018. Hal ini dibuktikan dengan jumlah luasan kawasan permukiman kumuh yang sudah berkurang dan tampilan dari kedua kampung yang sudah jauh lebih baik dan memenuhi standar. Desa Kalikondang lebih berhasil dalam mengimplementasikan

Program KOTAKU karena didukung oleh beberapa aspek yang tidak ditemukan pada Kelurahan Bintoro. Hal inilah yang menjadi pembeda dalam implementasi di kedua wilayah.

Perbedaan implementasi program dapat dilihat dari status kedua wilayah yaitu “desa” dan “kelurahan” yang ternyata memiliki dampak terhadap perbedaan karakteristik wilayah seperti kondisi lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Perbedaan lainnya ditemukan pada tujuan lain dari Program KOTAKU yaitu terciptanya kelembagaan yang baik dan terstruktur. Desa Kalikondang memiliki tingkat keberhasilan lebih tinggi karena didukung oleh kelembagaan yang baik. Hal inilah yang tidak dapat ditemukan di Kelurahan Bintoro.

Kurang terstrukturnya kelembagaan di Kelurahan Bintoro berdampak pada aspek lain dalam implementasi program seperti kurangnya koordinasi antar pelaksana yang menentukan variabel hubungan antar organisasi; garis kewenangan dan struktur yang kurang jelas yang menunjukkan kurangnya variabel karakteristik agen pelaksana; dan kurangnya komitmen bersama yang menjadi salah satu faktor dalam variabel disposisi agen pelaksana. Dapat dikatakan bahwa, kelembagaan menjadi faktor penting untuk menentukan keberhasilan implementasi dalam Program

KOTAKU di Desa Kalikondang dan Kelurahan Bintoro. Desa Kalikondang berhasil mendapatkan penghargaan dan menjadi *best practice* karena dijalankan oleh para pelaksana yang memiliki integritas dan komitmen yang baik dalam pelaksanaan program.

### Saran

Rekomendasi yang dapat diberikan untuk pemerintah berdasarkan permasalahan dalam beberapa variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi yaitu *pertama*, para pelaksana di tingkat atas dapat meningkatkan dan melakukan pengawasan lebih lanjut terhadap pelaksana di tingkat bawah agar koordinasi antar pelaksana tetap terjalin. *Kedua*, perlunya kontrol dari lembaga di tingkat atas terhadap lembaga di tingkat bawah untuk menunjukkan adanya struktur hierarki yang jelas antar pelaksana. *Ketiga*, para pelaksana harus memiliki pengetahuan dan kemauan yang baik terhadap program agar program berjalan dengan lancar. *Keempat*, pemerintah dapat melakukan evaluasi terhadap efektivitas program yang ditawarkan oleh Program KOTAKU. *Kelima*, keberlanjutan program dapat dievaluasi dan diperbaiki atau perlu dilakukan pengadaan program yang lebih efektif dan menyeluruh dalam mengatasi permasalahan ini sehingga sesuai dengan kebutuhan.

### DAFTAR PUSTAKA

Dinas Perumahan dan Kawasan

Permukiman. (2019). *MENANGANI PERMUKIMAN KUMUH DENGAN MEMBANGUN KAMPUNG IMPIAN*.  
<https://dinperkim.demakkab.go.id/?p=10652>

Dinas Perumahan dan Kawasan

Permukiman Kabupaten Demak. (2019). *Demak Peringkat ke 5 dalam Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh dalam Rangka Mendukung Gerakan Indonesia Bersih*.  
<https://dinperkim.demakkab.go.id/?p=10652>

Dinas Perumahan dan Kawasan

Permukiman Kabupaten Demak. (2020). *Kampung Nduduk Bebas Kumuh*.  
<https://dinperkim.demakkab.go.id/?p=10652>

Dinas Perumahan dan Kawasan

Permukiman Kabupaten Demak. (2021). *PENCEGAHAN DAN PENINGKATAN KUALITAS PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN KUMUH*.

Fitri, D. A. (2020). Faktor-Faktor Penyebab Munculnya Permukiman Kumuh Daerah Perkotaan di Indonesia (Sebuah Studi Literatur).  
*Ejournal.Unesa.Ac.Id.*

- <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/wara-bhumi/article/view/38202/33713>
- Imronah. (2009). Implementasi kebijakan: Perspektif, Model, dan Kriteria Pengukurannya. *Academia*, 5(1), 65–85.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2018). *Petunjuk Pelaksanaan Program KOTAKU Tingkat Kelurahan/Desa*.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2019). *Kawasan Kumuh Tahun 2019*.  
<https://data.pu.go.id/dataset/kawasan-kumuh/resource/d2168098>
- Rahajuni, D., Badriah, L. S., Tini, E. W., & Lestari, S. (2020). MEWUJUDKAN KOTA TANPA KUMUH MELALUI SISTEM KEBUN BERSAMA Kota Tanpa Kumuh ( Kotaku ), Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Tahun 2015-2019. *Jppm*, 4(1).
- Rizka, H., Purwoko, A., & Rujiman. (2018). Perencanaan Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Di Kelurahan Tanjung Tiram Kabupaten Batubara. *Jurnal Serambi Energi, III*, 321–329.
- Subarsono. (2012). *Analisis Kebijakan Publik* (Cetakan VI). Pustaka Pelajar.
- Wicaksono, A. (2019). *Kawasan Kumuh Indonesia Meluas Dua Kali Lipat*. CNN Indonesia.
- <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190903212554-20-427289/kawasan-kumuh-indonesia-meluas-dua-kali-lipat>
- Yunia Rahayuningsih. (2017). Dampak Sosial Keberadaan Industri Terhadap Masyarakat Sekitar Kawasan Industri Cilegon. *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah*, 1(1), 13–26.
- Peraturan-Peraturan**
- Keputusan Bupati Demak No.475.26/319 Tahun 2016 Tentang Penetapan Lokasi Kumuh Perkotaan Kabupaten Demak
- Keputusan Bupati Demak No.50/35 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Keputusan Bupati Demak No,50/45 Tahun 2017 Tentang Pembentukan Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Tim Teknis Program Kota Tanpa Kumuh Kabupaten Demak Tahun 2017-2021
- Peraturan Presiden No.2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019
- Surat Edaran Direktur Jenderal Cipta Karya No.40/SE/DC/2016 Tentang Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh
- Undang-Undang No.1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman