

KEWENANGAN DAN PROSES PENYELENGGARAAN PROGRAM KOTA TANPA KUMUH (KOTAKU) DI KAYUTANGAN HERITAGE OLEH PEMERINTAH KOTA MALANG

Ali Fikri Hamdhani¹, Umar Said Sugiarto², Noorhuda Muchsin³

Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen No. 193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
Email: fikrihamdan737@gmail.com

ABSTRACT

The increasing number of slums will pose a threat to people's viability and well-being. Since 2015, the Central Government has targeted to reduce the area of slums through the KOTAKU program which later became a platform for collaboration between Government units, including local governments, in this case becoming the leading sector. Malang City is one of the target areas through the KOTAKU program, namely in the Kayutangan Heritage area. In this study, the focus is on how the authority of the Malang City Government actually goes through the KOTAKU program, as well as how the process of implementing the program by the Malang City Government. This research uses a normative juridical method, namely by using sources of laws and regulations related to the object of research. The results showed that the Malang City Government has delegate authority in terms of determining the location of slums, in its implementation the Malang City Government does not have Regional Regulations that are directly integrated with the strategy for handling slums, so it is not on target in the process of implementing the KOTAKU program, then does not choose locations based on areas that are very prone to natural disasters

Keyword: Slums, Local Government Authority, Administration

ABSTRAK

Semakin meningkatnya kawasan kumuh akan menjadi ancaman bagi kelayakan hidup dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini semenjak 2015 Pemerintah Pusat menargetkan pengurangan luasan kawasan kumuh melalui program KOTAKU yang kemudian menjadi platform kolaborasi antar satuan Pemerintahan, termasuk Pemerintah Daerah dalam hal ini menjadi leading sector. Kota Malang menjadi salah satu wilayah target melalui program KOTAKU yakni di kawasan Kayutangan Heritage. Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus adalah bagaimana sebetulnya kewenangan Pemerintah Kota Malang melalui program KOTAKU, serta bagaimana proses penyelenggaraan program oleh Pemerintah Kota Malang. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yakni dengan menggunakan sumber peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Hasil penelitian menunjukkan Pemerintah Kota Malang mempunyai kewenangan secara delegasi dalam hal penentuan lokasi kawasan kumuh, dalam penyelenggaraannya Pemerintah Kota Malang tidak mempunyai Peraturan Daerah yang terintegrasi langsung dengan strategi penanganan kawasan kumuh, sehingga kurang tepat sasaran dalam proses penyelenggaraan program KOTAKU, kemudian tidak memilih lokasi berdasarkan kawasan yang sangat rawan terhadap bencana alam

Kata Kunci: Kawasan kumuh, Kewenangan Pemda, Penyelenggaraan

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

³ Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

PENDAHULUAN

Jaminan hak kesejahteraan menjadi wajib diberikan sepenuhnya oleh penyelenggara negara kepada seluruh warga negara. Dalam perkembangan kehidupan warga negara yang semakin kompleks dan dinamis, maka hal ini semakin dibutuhkan perluasan terhadap kekuasaan negara untuk tetap menjamin hak-hak dasar warga negara. Dalam posisi ini, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah mempunyai peran yang sangat penting dan strategis dalam menjamin upaya kesejahteraan warga negara melalui penggunaan kewenangan baik secara politik maupun administrasi⁴.

Salah satu hak konstitusional setiap warga negara ini bisa dilihat sebagaimana secara jelas diuraikan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, yang mana menjelaskan bahwa tiap-tiap orang mempunyai hak atas kehidupan yang sejahtera batin dan lahirnya, mempunyai tempat tinggal, dan memperoleh lingkungan kehidupan yang layak dan sehat, kemudian hak untuk mendapatkan pelayanan Kesehatan. Maka, pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab dalam upaya perlindungan dan kawasan permukiman dari kekumuhan agar supaya warga negara mempunyai tempat tinggal dan hunian yang layak. Kawasan kumuh inilah yang menjadi salah satu masalah yang menghambat peningkatan kesejahteraan warga negara.

Kawasan permukiman kumuh seringkali identik dengan keberadaan penduduk yang padat, hal ini biasanya ditandai dengan kondisi rumah dan fasilitas bangunan masyarakat yang tidak layak. Kajian atas permasalahan kawasan dan permukiman kumuh umumnya mencakup tiga dimensi, *pertama* dapat dilihat pada kondisi fisiknya, *kedua* dilihat dari kondisi sosial ekonomi dan budaya, *ketiga* terjadi pada dampak oleh kedua kondisi tersebut. Kondisi fisik tampak dari kondisi bangunan yang padat dengan kualitas konstruksi bangunan yang rendah, sanitasi dan saluran drainase kurang berfungsi dengan baik. Kondisi ekonomi mencakup tingkat pendapatan warga yang bermukim di area kawasan kumuh tersebut⁵. Kondisi demikian, secara keseluruhan tentu akan mempengaruhi kesehatan, budaya dan sosial lingkungan warga setempat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menjelaskan bahwa “permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas

⁴ Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2005, h. 3

⁵ Donny Wahyu Wijaya, 2016, *Perencanaan Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh (Studi Penentuan Kawasan Prioritas untuk Peningkatan Kualitas Infrastruktur pada Kawasan Permukiman Kumuh di Kota Malang*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP) Vol 2, No 1, h. 2

bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat, sementara perumahan kumuh merupakan perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian”. Di Indonesia semenjak tahun 2015, permasalahan penanganan kawasan kumuh ini menjadi salah satu program prioritas oleh Pemerintah pusat. Prioritas ini dapat dilihat melalui Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019. Dalam Peraturan Presiden tersebut memberikan amanat bahwa proses pembangunan harus diselaraskan dengan pengembangan kawasan melalui penanganan kualitas lingkungan permukiman kumuh dan penghidupan yang berkelanjutan.

Sebab itu, melalui amanat tersebut Kementerian PUPR Direktorat Jenderal Cipta Karya menginisiasi pembangunan platform kolaborasi melalui program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU). Program tersebut menjadi basis penanganan kawasan kumuh yang dilakukan secara nasional di 271 kabupaten/kota di 34 Provinsi. Program ini bermaksud untuk memperbaiki akses masyarakat terhadap infrastruktur dan pemenuhan fasilitas pelayanan di permukiman kumuh perkotaan. Program ini menjadi wadah kolaboratif antar satuan pemerintahan yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan program, program KOTAKU bermaksud untuk membangun sistem yang terpadu untuk penanganan permukiman kumuh⁶.

Salah satu cakupan yang disasar dalam program KOTAKU adalah dalam penyediaan infrastruktur, yakni perbaikan serta pengoperasian dan pemeliharaan infrastruktur tingkat kota yang terkait langsung dengan penyelesaian masalah permukiman kumuh. Pembangunan infrastruktur menjadi sangat penting untuk menjadi sarana kawasan bersih, bentuk infrastrukturnya beragam, semisal seperti pembangunan atau rehabilitasi jalan, pembangunan drainase. Dalam proses pelaksanaannya, pemerintah daerah menjadi satuan pemerintahan yang diberikan wewenang dalam penyelenggaraan program KOTAKU melalui kolaborasi dengan para stakeholder atau pemangku kepentingan lainnya. Bahkan pemerintah daerah disebut sebagai nahkoda yang memimpin penanganan kawasan kumuh.

Kota Malang menjadi salah satu sasaran dalam target program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) karena masih luasnya kawasan kumuh di Kota Malang. Pada tahun 2015 secara keseluruhan wilayah kumuh Kota Malang mencapai 608,6 hektar yang tersebar di 29

⁶ Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor:03/SE/DC/2020 tentang Pedoman Teknis Kegiatan Padat Karya Direktorat Jenderal Cipta Karya

kelurahan⁷. Data 2015 ini menjadi acuan awal Pemerintah Kota Malang dalam pengurangan kawasan kumuh. Kemudian pada tahun 2017 mengalami peningkatan, pada tahun tersebut area kumuh 749,85 hektare, tahun 2018 mengalami penurunan 298,81 hektare. Kemudian hingga akhir pada tahun 2022, area kawasan kumuh Kota Malang mencapai 73 hektar yang tersebar pada 10 kelurahan, meskipun mengalami penurunan jika dibandingkan pada tahun 2019, namun sisa 73 hektar tersebut masih tergolong luas⁸. Sehingga hal demikian, Pemerintah Kota Malang bekerjasama dengan Kementerian PUPR untuk terus melakukan proyeksi dalam penanganan kawasan kumuh, salah satu yang menjadi target adalah melalui upaya pembangunan Kayutangan Heritage Kota Malang yang terletak di kawasan Kauman dan polehan Jl. Basuki Rahmat.

Sebagaimana konsep awal program KOTAKU, Pemerintah Daerah memang menjadi satuan pemerintahan yang diberikan wewenang dalam penyelenggaraan program KOTAKU tersebut. Bahkan Pemerintah Daerah disebut sebagai nahkoda yang memimpin penanganan kawasan kumuh⁹. Namun meski begitu, kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah dalam hal ini perlu dipertegas agar supaya tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam proses penyelenggaraan program KOTAKU oleh pemerintah Kota Malang.

PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Kota Malang dalam program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Kayutangan Heritage

Kewenangan disebut sebagai suatu kekuasaan formal, yakni kekuasaan yang berasal atau diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari norma peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat¹⁰. Mengenai macam-macam kewenangan tersebut, Willem Konijnenbelt secara sederhana mendefinisikan sebagai berikut:

- a) Atribusi: pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan

⁷ Anggun Noor Asih Kamalita, 2017, *Implementasi Program Kotaku Dalam Mengatasi Permukiman Kumuh Kelurahan Sukun Kota Malang Tahun 2016 (Studi Pada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman)*, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Malang, h. 7

⁸ Radarmalang.Jawapos.com, *Tersisa 73 Ha Permukiman Kumuh di Kota Malang* <https://radarmalang.jawapos.com/malang-raya/kota-malang/24/10/2022/tersisa-73-ha-permukiman-kumuh-di-kota-malang/> (Publikasi 24/10/2022. Akses 05/11/2022)

⁹ Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor:40/SE/DC/2016 tentang Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh

¹⁰ Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Daerah*, Kota Depok: Rajawali Pers, h. 101

- b) Delegasi: pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
- c) Mandat: terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya¹¹

Secara yuridis, sumber kewenangan tersebut juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 12 ayat (1) menyebutkan bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh kewenangan melalui Atribusi apabila”:

- a) diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang
- b) merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada, dan
- c) diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan

Badan atau pejabat yang memperoleh wewenang melalui atribusi tersebut, tanggung jawab kewenangan berada pada badan atau pejabat yang bersangkutan, dan kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan kecuali diatur dalam Undang-Undang Dasar atau undang-undang.

Sementara delegasi disebutkan dalam Pasal 13 ayat (2) “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui Delegasi apabila”:

- a) diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya
- b) ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah, dan
- c) merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada

Kewenangan yang didelegasikan tersebut tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kecuali ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, selain ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, kewenangan delegasi dapat disubdelegasikan dengan syarat dicantumkan dalam bentuk peraturan dan dilakukan dalam lingkungan pemerintah itu sendiri yang satu tingkat di bawahnya.

Kemudian kewenangan mandat disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh mandat apabila:

- a) ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya

¹¹ Dikutip dari Ridwan HR, h. 102

b) dan merupakan pelaksanaan tugas rutin

Badan atau pejabat pemerintahan yang menerima mandat harus menyebutkan atas nama badan atau pejabat yang memberikan mandat, dengan kata lain si penerima mandat bertanggung jawab secara kewenangan kepada si pemberi mandat. Dalam kewenangan mandat tersebut, penerima mandat tidak dapat mengambil keputusan atau tindakan yang bersifat strategis.

Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dalam konteks penanganan kawasan dan permukiman kumuh adalah merupakan urusan pemerintahan konkuren yang dapat dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan ini tergolong dalam pembagian urusan kewenangan pemerintahan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman. Sehingga antar satuan pemerintahan tersebut secara bersamaan mendapatkan kewenangan dalam penanganan kawasan permukiman kumuh dengan pembagian tertentu (lihat tabel 1)

Tabel 1: Pembagian urusan bidang perumahan dan kawasan permukiman (berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014)

o	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten Kota
.	Kawasan Permukiman	Peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh dengan luas 15 ha atau lebih	luas 10 ha sampai dengan di bawah 15 ha	dengan luas di bawah 10 ha
.	Perumahan dan Kawasan Permukiman Kumuh	—	—	Pencegahan perumahan dan kawasan permukiman kumuh pada daerah kabupaten/kota

Dalam konteks program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU), melalui surat edaran yang diterbitkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Dirjen Cipta Karya Nomor: 40/SE/DC/2016 tentang Pedoman Umum program Kota Tanpa Kumuh menyebutkan bahwa melalui program KOTAKU pemerintah daerah menjadi leading sector atau pelaku utama dalam penanganan permukiman kumuh untuk mewujudkan permukiman layak huni. Dalam surat edaran demikian juga disebutkan dalam bagian kerangka hukum yang menjadi

dasar pembentukan, yakni salah satu peraturan yang menjadi landasan yuridis dalam program tersebut adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan. Melalui Undang-Undang tersebut dalam Pasal 96 disebutkan bahwa “dalam upaya peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menetapkan kebijakan”.

Hal serupa juga disebutkan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 14/PRT/M/2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh. Dalam Pasal 29 dijelaskan bahwa “penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat dengan wajib didahului melalui proses pendataan”. Proses pendataan dilakukan melalui identifikasi dan penilaian lokasi, hingga kemudian ditindaklanjuti untuk ditetapkan sebagai lokasi kawasan kumuh melalui keputusan bupati/walikota. Artinya, pemerintah daerah dapat memberikan usulan terkait lokasi peningkatan kualitas permukiman dan kawasan kumuh.

Lebih lanjut dalam Pasal 36 ayat (6) dijelaskan bahwa “hasil penilaian lokasi harus mendapatkan verifikasi dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi sesuai dengan kewenangannya sebelum ditetapkan”. Artinya, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat semerta-merta menetapkan secara langsung kawasan yang dianggap kumuh, hasil penilaian dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota harus melalui proses evaluasi untuk kemudian dapat ditetapkan melalui keputusan bupati/wali kota sebagai wilayah kawasan kumuh.

Dengan demikian, memang secara umum dalam konteks penanganan permukiman dan kawasan kumuh, Pemerintah Daerah sebetulnya memperoleh kewenangan melalui proses atribusi melalui peraturan perundang-undangan, namun dalam konteks penanganan kawasan kumuh oleh Pemerintah Pusat melalui program KOTAKU, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memperoleh kewenangan secara delegasi, karena proses tersebut merupakan upaya pelimpahan kewenangan oleh Pemerintah Pusat melalui peraturan Menteri PUPR dalam hal menentukan lokasi kawasan kumuh. Dengan demikian tanggung jawab secara yuridis dalam hal penetapan lokasi lokasi kawasan kumuh beralih kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah Kota Malang dalam hal ini dapat memberikan usulan wilayah dan kawasan kumuh yang kemudian digunakan melalui platform kolaborasi dari pemerintah pusat melalui Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) tersebut. Sehingga Pemerintah Kota Malang dalam

hal ini dapat bekerjasama dengan Kementerian PUPR untuk penanganan kawasan kumuh. Pemerintah Kota Malang mengusulkan salah satu wilayah yang menjadi target penanganan. Salah satu wilayah yang menjadi usulan oleh Pemerintah Kota Malang adalah Kayutangan Heritage yang terletak di kawasan Kauman dan Polehan Jl. Basuki Rahmat.

B. Proses Penyelenggaraan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kayutangan Heritage oleh Pemerintah Kota Malang

Kota Malang sebagai salah satu kota yang memiliki pertumbuhan dan perkembangan kota yang sangat cepat baik dalam pertumbuhan fisik dan ekonomi, sehingga hal ini mempengaruhi kualitas lingkungan dan tingkat kekumuhan serta kepadatan pada wilayah di Kota Malang itu sendiri. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Malang (RPJMD) Kota Malang 2018-2023, melalui urusan perumahan dan kawasan permukiman, salah satu isu strategis yang hendak dicapai adalah penanganan kawasan kumuh menuju 0% dan terciptanya akses air bersih hingga sanitasi dan limbah 100%¹².

Sebagai tindak lanjut, Pemerintah Kota Malang menetapkan Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman (RP3KP) Kota Malang. Sebagaimana dapat dilihat dalam point kedua tentang misi pada Pasal 12 (c) yang menyatakan komitmen mewujudkan peningkatan kualitas permukiman kumuh. Kemudian pada tahun 2015, Pemerintah Kota Malang menetapkan luasan kawasan kumuh melalui Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/86/35.73.112/2015 tentang penetapan lingkungan perumahan dan permukiman kumuh, Melalui Surat Keputusan Walikota Malang tersebut, tercatat luas total kawasan kumuh di Kota Malang adalah 608,6 Ha yang tersebar di 29 Kelurahan (lihat tabel 3), dengan luas wilayah secara keseluruhan Kota Malang adalah 11,606 ha, maka jika diprosentase luas wilayah kumuh Kota Malang adalah 5.53 % dari seluruh luas wilayah Kota Malang.

Tabel 3: Daftar lokasi perumahan dan permukiman kumuh Kota Malang

o	Lokasi (Kelurahan)	Luas (Ha)	No	Lokasi (Kelurahan)	Luas (Ha)
.	Bareng	81,56	16.	Lowokwaru	9,50

¹² Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2019 tentang Jangka Menengah Daerah Kota Malang Tahun 2018-2023

.	Ciptomulyo	62,60	17.	Tanjungrejo	8,40
.	Penanggungan	53,01	18.	Tulusrejo	8,00
.	Kasin	48,20	19.	Jodipan	4,80
.	Mergosono	47,20	20.	Kauman	3,10
.	Gadingkasri	42,62	21.	Tlogomas	2,54
.	Sukoharjo	39,20	22.	Balejarjosari	2,27
.	Sukun	34,35	23.	Dinoyo	0,66
.	Samaan	30,40	24.	Bandungrejosari	0,45
0.	Bandulan	27,00	25.	Jatimulyo	0,40
1.	Kiduldalem	26,02	26.	Blimbing	0,25
2.	Kotalama	25,70	27.	Pandanwangi	0,17
3.	Oro-oro Dowo	22,40	28.	Merjosari	0,05
4.	Polehan	17,50	29.	Purwantoro	0,05
5.	Sumbersari	10,20			

Salah satu upaya pembangunan di Kota Malang untuk penanganan kawasan kumuh terletak di kelurahan kauman dan polehan, kelurahan yang juga tercatat dalam penetapan lokasi melalui Surat Keputusan Wali Kota Malang. Lokasi pembangunan lebih tepatnya

berada di kawasan kauman dan polehan yang juga dikenal sebagai kawasan Heritage Kayutangan. Dalam dokumen RPJMD Kota Malang Tahun 2018-2023, kawasan kayutangan menjadi target perlindungan cagar budaya untuk pengembangan destinasi paket wisata, artinya kawasan kayutangan heritage sebetulnya kawasan cagar budaya yang kemudian akan didesain dan dikembangkan untuk menjadi destinasi wisata di Kota Malang melalui program KOTAKU.

Pembangunan yang melalui program KOTAKU dilakukan semenjak tahun 2020, namun Pemerintah Kota Malang sebetulnya sudah melakukan penataan kawasan di Kayutangan Heritage semenjak tahun 2019 dengan maksud merevitalisasi kawasan anti-kumuh sekaligus memelihara bangunan cagar budaya. Pemerintah Kota Malang membagi kawasan Kayutangan Heritage menjadi tiga zona. Zona I mulai simpang PLN-simpang Rajabaly. Zona II dari Rajabaly-Jalan Jenderal Basuki Rahmat Gang IV. Zona III dari jalan Jenderal Basuki Rahmat Gang-patung Chairil Anwar dan Sarinah.

Proses pembangunan dilakukan menggunakan sumber anggaran kolaborasi APBN dan APBD, dengan rincian pagu anggaran APBN dengan total 23 miliar dan APBD tahun anggaran 2019 dengan total 2 miliar, kemudian tahun anggaran 2022 dengan total anggaran 6 miliar. Zona I dan II menggunakan anggaran dari APBN, sementara zona III melalui APBD 2022 yang dianggarkan untuk pemasangan lampu dan penataan kawasan. Pemerintah daerah Kota Malang menggunakan program KOTAKU ini sebagai kegiatan kolaborasi dengan pemerintah pusat¹³. Namun Jika dilihat melalui Surat Keputusan Walikota Malang tentang penetapan lokasi kawasan kumuh tahun 2015, luas wilayah kumuh wilayah kelurahan kauman dan polehan tergolong kecil yakni dengan luasan untuk kauman 3,10 Ha dan Polehan 17,50 Ha. Hal ini juga terkonfirmasi berdasarkan survei penilaian langsung atas klasifikasi kawasan permukiman kumuh di Kota Malang, bahkan kawasan kauman tidak tergolong dalam klasifikasi kawasan kumuh¹⁴.

Dalam proses survei tersebut terbagi menjadi 3 klasifikasi/kategori kawasan kumuh, mulai dari tingkat klasifikasi dengan kondisi kumuh berat, sedang dan ringan. Pada tingkat dengan kawasan kumuh berat ada 2 kelurahan, yakni kelurahan Tanjungrejo dan Kelurahan Bareng. Adapun dalam kategori kumuh sedang berjumlah 13 kelurahan, yakni kelurahan

¹³ Hasil wawancara dengan pendamping Program KOTAKU Kota Malang, Muhammad Ihsas

¹⁴ Donny Wahyu Wijaya, *Perencanaan Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh (Studi Penentuan Kawasan Prioritas untuk Peningkatan Kualitas Infrastruktur pada Kawasan Permukiman Kumuh di Kota Malang*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP) Vol 2, No 1, 2016

Penanggungan, Mergosono, Bandulan, Kotalama, Oro-oro Dowo, Ciptomulyo, Samaan, Jodipan, Polehan, Tulusrejo, Sukoharjo, Kiduldalem dan Kasin. Sementara kategori kumuh ringan berjumlah 4 kelurahan, yakni kelurahan Gadingkasri, Lowokwaru, Sukun dan Summersari. Proses survei tersebut dilakukan secara langsung dengan indikator nilai yang terukur, bahkan Pemerintah Kota Malang dalam hal penentuan lokasi dinilai masih menggunakan pendekatan top-down dan sporadis.

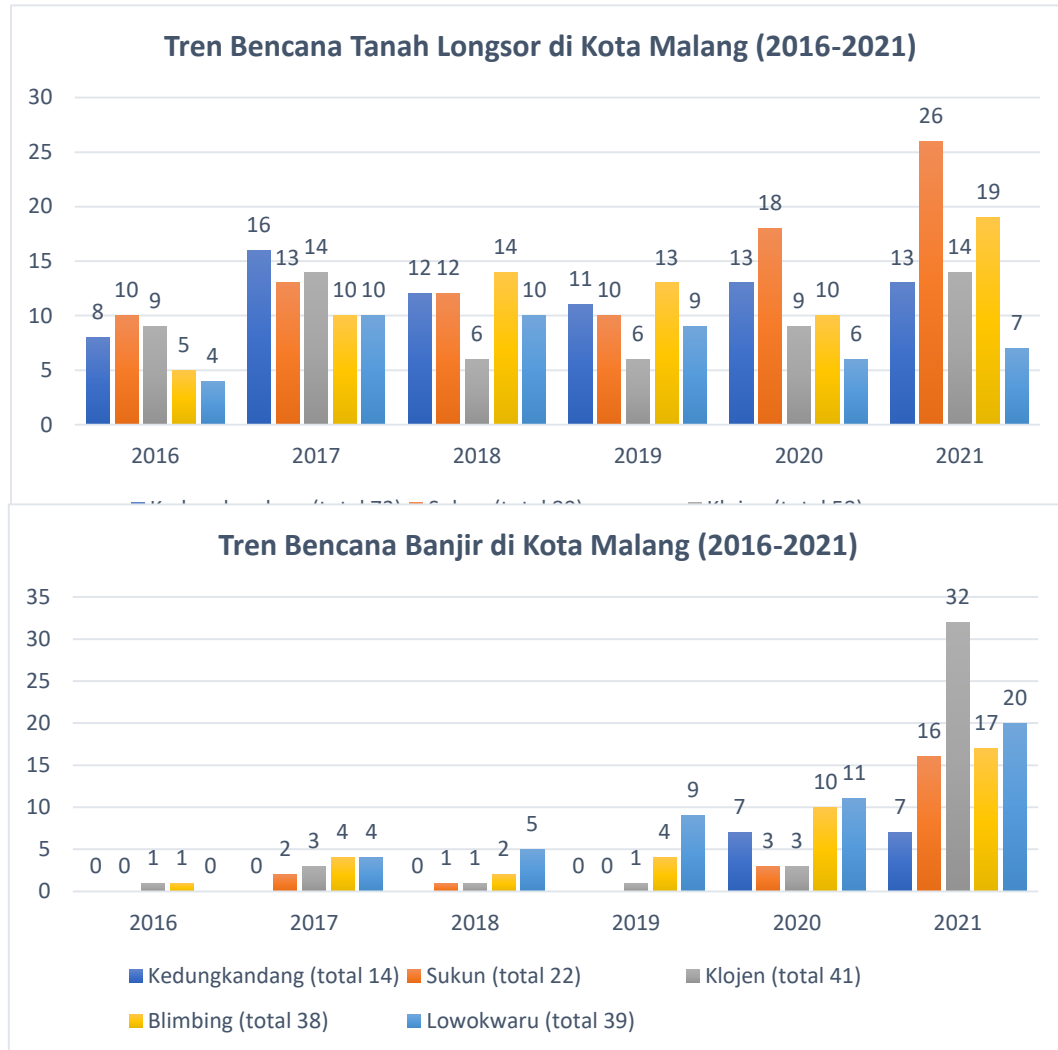
Agar supaya memberikan dampak yang signifikan untuk keberlangsungan lingkungan hidup, rencana penyelenggaraan program KOTAKU memang harus disusun berdasarkan rencana yang komprehensif dan terukur, dalam arti menyesuaikan dengan letak geografis tingkat kumuh wilayah dan tingkat kerawanan bencana. Hal inilah yang menjadi rumusan strategi penting melalui Peraturan Menteri PUPR Nomor 14/PRT/M/2018 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh, yakni melalui Pasal 27 ayat (2) yang menyebutkan bahwa pengelompokan tipologi perumahan dan permukiman kumuh harus dilakukan berdasarkan kawasan geografis yang rawan terjadi bencana. Dengan demikian, upaya penanganan kawasan kumuh akan berbuah hasil, bukan hanya berkurangnya kawasan kumuh namun juga efektif untuk keberlangsungan lingkungan hidup dan masyarakat sekitar.

Di Kota Malang sangat rentan atas terjadinya bencana, beberapa wilayah kawasan Kota Malang bahkan beresiko tinggi terjadinya bencana. Seringkali bencana yang kerap terjadi berupa banjir dan tanah longsor. Dalam jangka waktu 6 tahun terakhir (2016-2021) bencana banjir dan longsor di Kota Malang cenderung fluktuatif, melalui data Badan Pusat Statistik Kota Malang, ada 5 Kecamatan yang sangat rentan terjadi bencana banjir dan longsor, yakni di Kecamatan Kedungkandang, Sukun, Klojen, Blimbing dan Lowokwaru.

Berdasarkan jumlahnya dalam waktu 6 tahun terakhir, Kedungkandang terjadi 73 kejadian tanah longsor dan 14 kejadian bencana banjir, di Sukun terjadi 89 kejadian tanah longsor dan 22 kejadian bencana banjir, Klojen 58 kejadian tanah longsor dan 41 kejadian bencana banjir, Blimbing 71 kejadian tanah longsor dan 38 kejadian bencana banjir, sementara di Lowokwaru 46 kejadian tanah longsor dan 39 kejadian bencana banjir. Tren intensitas bencana tersebut terjadi setiap tahun secara fluktuatif, namun jika dilihat pada tahun 2020 dan 2021 terjadi peningkatan sangat cukup drastis (lihat grafik 1 dan 2)¹⁵.

¹⁵ Diolah melalui data Badan Pusat Statistik Kota Malang, [Malangkota.bps.go.id](https://malangkota.bps.go.id), *Jumlah Bencana menurut Jenis Bencana dan Kecamatan tahun 2016-2021*, <https://malangkota.bps.go.id/indicator/152/464/1/jumlah-bencana-menurut-jenis-bencana-dan-kecamatan-di-kota-malang.html> (diakses pada 29 Januari 2023)

Grafik 1: Tren intensitas bencana tanah longsor Kota Malang (2016-2021)



Selain karena curah hujan yang tinggi, kerentanan bencana ini disebabkan oleh kurang berfungsinya tata guna lahan, drainase, dan saluran air, sehingga berakibat pada tersendatnya akses serapan air. Khusus pada Kecamatan Klojen, ada beberapa titik jalan yang memang sangat rawan terjadi bencana, diantaranya jalan Bareng, Bukit Barisan, Galunggung, Kawi, Semeru, Kasin, dan Jalan HOS Cokroaminoto¹⁶. Meski jalan Basuki Rahmat, khususnya area Kayutangan Heritage kawasan kauman masuk dalam Kecamatan Klojen, namun kawasan tersebut bukan tergolong kawasan rawan bencana. Justru malah area Kayutangan Heritage tersebut merupakan kawasan cagar budaya. Begitu pun kawasan polehan yang berada di Kecamatan Blimbing bukan termasuk titik area rawan banjir, di Kecamatan Blimbing yang

¹⁶ Malangtimes.com, *Hujan Deras Mengguyur Kota Malang, BPBD Ingatkan Potensi Terjadinya Banjir dan Longsor*, <https://www.malangtimes.com/baca/62910/20210119/144700/hujan-deras-mengguyur-kota-malang-bpbd-ingatkan-potensi-terjadinya-banjir-dan-longsor> (Publikasi 19/1/2021, Akses 30/1/2023)

sangat rawan bencana berada di Jalan Raya Sulfat. Dengan demikian, peran Pemerintah Daerah Kota Malang kurang tepat sasaran dalam hal penyelenggaraan program KOTAKU, karena tidak memprioritaskan lokasi kawasan yang rawan bencana dan kategori kawasan kumuh yang tergolong dalam kumuh berat.

Disisi lain, Pemerintah Kota Malang sebetulnya tidak punya Peraturan Daerah khusus yang mengatur tentang strategi pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan dan permukiman kumuh. Yang ada hanyalah Peraturan Daerah tentang rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman (RP3KP)¹⁷ dan Peraturan Daerah tentang rencana tata ruang¹⁸ dan zonasi wilayah perkotaan¹⁹. Keharusan Pemerintah Daerah dalam membuat perda khusus dalam strategi penanganan kawasan kumuh ini juga bagian dari skema dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 14/PRT/M/2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh²⁰. Atas kekosongan dasar hukum inilah sehingga berakibat tidak adanya strategi perencanaan yang baik dan komprehensif oleh Pemerintah Kota Malang. Artinya, sekalipun ada Peraturan Daerah yang mengatur tentang tata ruang dan rencana pembangunan kawasan permukiman seperti di atas, namun belum terintegrasi dengan kawasan permukiman kumuh.

KESIMPULAN

1. Dalam konteks penanganan kawasan kumuh melalui program KOTAKU, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memperoleh kewenangan secara delegasi, karena proses tersebut merupakan upaya pelimpahan kewenangan oleh Pemerintah Pusat melalui peraturan Menteri PUPR Nomor 14/PRT/M/2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh dalam hal menentukan lokasi kawasan kumuh. Pemerintah Kota Malang dalam hal ini dapat memberikan usulan wilayah dan kawasan kumuh yang kemudian digunakan melalui platform kolaborasi dari pemerintah pusat melalui Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) tersebut. Sehingga Pemerintah Kota Malang dapat bekerjasama dengan Kementerian PUPR untuk penanganan kawasan kumuh

¹⁷ Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 12 Tahun 2014

¹⁸ Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011

¹⁹ Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2015

²⁰ Disebutkan oleh Kementerian PUPR melalui penjelasan dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 14/PRT/M/2018,

2. Dalam proses penyelenggaraan program KOTAKU yang berada di kawasan Kayutangan Heritage dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap masyarakat sekitar kawasan Kayutangan Heritage. Peran Pemerintah Kota Malang dapat mengurangi kawasan kumuh dan merevitalisasi menjadi salah satu kawasan destinasi wisata di Kota Malang. Namun disisi lain Pemerintah Kota Malang tidak mengatur secara komprehensif strategi pelaksanaan penyelenggaraan program KOTAKU, sehingga hal ini berimplikasi pada perencanaan yang kurang tepat sasaran jika dikaitkan dengan kondisi geografis wilayah Kota Malang. Seperti penentuan kebijakan dalam pemilihan lokasi yang berada di kawasan Kayutangan Heritage kauman dan polehan, proses perencanaan pembangunan tidak dilakukan berdasarkan prioritas kebutuhan kawasan yang sangat rawan terhadap bencana. Selain itu, Pemerintah Kota Malang tidak mempunyai landasan hukum berupa Peraturan Daerah yang terintegrasi langsung mengenai strategi tentang perencanaan pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan dan permukiman kumuh. Sehingga berdampak pada proses penyelenggaraan program KOTAKU yang kurang tepat sasaran dalam konteks pemeliharaan lingkungan hidup.

SARAN

1. Untuk dapat memberikan kebijakan yang baik, Pemerintah Kota Malang harus menyusun program yang bersandar pada asas-asas yang berlaku dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik, seperti asas kepastian hukum dan efektivitas.
2. Pemerintah Kota Malang harus segera menyusun strategi kebijakan yang komprehensif dengan landasan hukum yang jelas. Dalam hal penanganan kawasan kumuh, maka harus menyusun landasan hukum berupa Peraturan Daerah yang secara spesifik mengatur tentang strategi perencanaan penanganan kawasan kumuh.
3. Kedepan, dalam proses penyelenggaraan kebijakan penanganan kawasan kumuh, pemerintah Kota Malang sudah seharusnya mempertimbangkan skala prioritas yang jelas dengan menyesuaikan kondisi wilayah dan menyusun kebijakan secara *bottom-up*, seperti kawasan-kawasan yang sangat rawan terhadap bencana alam seperti longsor dan banjir. Karena dengan begitu akan memberikan dampak yang efektif untuk masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Budiarjo, Miriam, (1998), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Hanif, Nurcholis, (2005), *Teori dan Praktik Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo

Hanif, (2007), *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia

Ridwan HR, (2016), *Hukum Administrasi Daerah*, Kota Depok: Rajawali Pers

Sirajuddin, dkk, (2016), *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press

Wantu, Fence, M (2015), *Pengantar Ilmu Hukum*, Gorontalo: Reviva Cendekia

Jurnal atau Skripsi

Anggun Noor Asih Kamalita, Anggun Noor (2017), *Implementasi Program Kotaku Dalam Mengatasi Permukiman Kumuh Kelurahan Sukun Kota Malang Tahun 2016 (Studi Pada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman)*, Skripsi Universitas Muhammadiyah Malang

Donny Wahyu Wijaya, (2016), *Perencanaan Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh (Studi Penentuan Kawasan Prioritas untuk Peningkatan Kualitas Infrastruktur pada Kawasan Permukiman Kumuh di Kota Malang*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP) Vol 2, No 1

Febiantika, Elsa, (2021), *Implementasi Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) Dalam Revitalisasi Kawasan Kawasan Kayutangan Sebagai Kawasan Pariwisata Kota Malang*, Skripsi Universitas Airlangga, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Perumahan Rakyat Nomor 14/PRT/M/2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor:40/SE/DC/2016 tentang Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2019 tentang Jangka Menengah Daerah Kota Malang Tahun 2018-2023

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 12 Tahun 2014 Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman (RP3KP)

Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/86/35.73.112/2015 tentang penetapan lingkungan perumahan dan permukiman kumuh

Website

Radarmalang.Jawapos.com, *Tersisa 73 Ha Permukiman Kumuh di Kota Malang*
<https://radarmalang.jawapos.com/malang-raya/kota-malang/24/10/2022/tersisa-73-ha-permukiman-kumuh-di-kota-malang/>

Malangtimes.com, *Hujan Deras Mengguyur Kota Malang, BPBD Ingatkan Potensi Terjadinya Banjir dan Longsor*,
<https://www.malangtimes.com/baca/62910/20210119/144700/hujan-deras-mengguyur-kota-malang-bpbd-ingatkan-potensi-terjadinya-banjir-dan-longsor>

Badan Pusat Statistik Kota Malang, Malangkota.bps.go.id, *Jumlah Bencana menurut Jenis Bencana dan Kecamatan tahun 2016-2021*,
<https://malangkota.bps.go.id/indicator/152/464/1/jumlah-bencana-menurut-jenis-bencana-dan-kecamatan-di-kota-malang.html>