BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Permukiman kumuh merupakan isu kompleks yang terus menjadi tantangan signifikan di berbagai wilayah di Indonesia, baik di perkotaan maupun pedesaan. Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (2023), diperkirakan sekitar 10% dari total populasi Indonesia mendiami area kumuh. Karakteristik umum dari wilayah ini mencakup kondisi hunian yang tidak memenuhi standar kelayakan, tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, dan keterbatasan akses terhadap infrastruktur dasar. Lebih lanjut, mengacu pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2018, kawasan kumuh didefinisikan sebagai lingkungan permukiman yang kondisi fisik, sosial, dan ekonominya tidak memenuhi standar kelayakan huni. (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2018).

Untuk mewujudkan kota bebas permukiman kumuh, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 dan diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP), negara memiliki kewajiban fundamental. Kewajiban tersebut adalah menyediakan hunian serta lingkungan hidup yang layak dan sehat bagi seluruh warga negaranya (Gunawan, 2023). Oleh karena itu, strategi yang efektif dan tepat sasaran sangat dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan permukiman kumuh secara komprehensif. Komitmen ini secara jelas tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–

2029. RPJMN tersebut telah menetapkan target ambisius untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap hunian yang layak, aman, dan terjangkau, yaitu hingga mencapai 67% pada tahun 2025.

Dalam upaya mencapai target tersebut, Program Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk Pelaksanaan dan Pembangunan Kawasan Permukiman Terpadu (PPKT) telah dirancang. Program ini bertujuan spesifik untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat di kawasan kumuh melalui pengembangan infrastruktur yang memadai serta penyediaan layanan dasar yang esensial. Salah satu fokus utama program ini adalah penanganan kawasan kumuh yang mengalami keterbatasan akses fasilitas umum, sanitasi yang buruk, serta memiliki tingkat kerawanan bencana yang tinggi.

Desa Mojopilang, yang terletak di Kecamatan Kemlagi, Kabupaten Mojokerto, termasuk dalam daftar penerima program Dana Alokasi Khusus Pelaksanaan dan Pembangunan Kawasan Permukiman Terpadu (DAK PPTK). Meskipun merupakan wilayah dengan dominasi lahan pertanian, desa ini juga menghadapi permasalahan permukiman kumuh, seperti sistem drainase yang tidak memadai, kesulitan akses air bersih, dan kualitas bangunan tempat tinggal yang rendah. Revitalisasi kawasan tersebut dilaksanakan dengan pendekatan partisipatif yang melibatkan masyarakat secara langsung serta dukungan berbagai pihak lintas sektor, di mana Pemerintah Desa berperan penting sebagai pelaksana di tingkat lokal (Kominfo Jatim, 2024). Di lapangan, kondisi kumuh ini tampak nyata, terutama pada rumah-rumah yang dibangun di atas lahan yang kurang layak huni dan minimnya fasilitas sanitasi serta air bersih. Untuk mengkaji situasi tersebut, digunakan berbagai instrumen seperti survei lapangan, evaluasi infrastruktur, serta analisis data sosial ekonomi dan demografis penduduk. Tujuan dari kegiatan ini

adalah untuk mengidentifikasi permasalahan utama dan merumuskan intervensi yang tepat sasaran (UNBL, 2020). Melalui pendekatan ini, diharapkan diperoleh pemahaman menyeluruh mengenai kondisi kawasan kumuh di Desa Mojopilang serta strategi penanganan yang efektif. Persoalan tersebut semakin kompleks dengan adanya tingkat kemiskinan yang tinggi dan akses terhadap pelayanan publik yang masih terbatas.

Program penanggulangan kawasan kumuh yang dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbaikan infrastruktur serta penguatan ekonomi lokal. Pelaksanaan program ini menjadi krusial untuk mengevaluasi sejauh mana intervensi yang dilakukan efektif, sekaligus mengidentifikasi hambatan-hambatan yang muncul selama proses implementasi. Dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam tahap perencanaan hingga pelaksanaan, diharapkan program ini mampu menghasilkan perubahan yang lebih berkelanjutan dan sesuai dengan kebutuhan riil warga. Secara fisik, kawasan permukiman kumuh umumnya dicirikan oleh beberapa kondisi yang tidak memenuhi standar kelayakan. Karakteristik tersebut meliputi hunian yang tidak layak huni, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, sanitasi yang buruk, sistem drainase yang kurang memadai, serta keterbatasan akses terhadap infrastruktur dasar esensial (Fitriyati & Sari, 2021). Kondisi ini tidak hanya mencerminkan standar hidup yang jauh di bawah normal tetapi juga berpotensi membahayakan kesehatan dan keselamatan penghuninya.

Pemerintah Indonesia telah merumuskan dan menerapkan berbagai kebijakan serta regulasi untuk mengatasi permasalahan permukiman kumuh. Salah satu dasar hukum yang esensial dalam upaya penanganan kawasan kumuh adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Regulasi ini menjadi

landasan utama bagi inisiatif pelaksanaan dan pembangunan di area-area tersebut (Peraturan, 2011). Munculnya kawasan permukiman kumuh tidak lepas dari berbagai faktor yang saling berhubungan (Fadjarani & Ruli As'ari, 2018). Pelaksanaan program pelaksanaan lingkungan kumuh menjadi langkah penting untuk menilai efektivitas kebijakan yang telah diterapkan. Mengevaluasi program membantu mengidentifikasi kendala dan mengembangkan solusi yang lebih efektif. Tujuan akhirnya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengurangi kemiskinan, dan membekali warga dengan keterampilan skill berharga (Suprpto, 2025). Dari sisi sosial dan ekonomi, kehidupan di kawasan kumuh menimbulkan berbagai persoalan seperti meningkatnya tingkat kriminalitas, rendahnya akses pendidikan, tingginya angka pengangguran, serta melebarnya kesenjangan sosial (Lasaiba, 2022). Situasi ini menimbulkan lingkaran kemiskinan yang sulit dihentikan tanpa adanya intervensi yang efektif dan berkelanjutan. Di sisi lain, isu kesehatan dan lingkungan juga menjadi masalah krusial, sebab kondisi lingkungan yang tidak layak dapat memperbesar risiko penularan penyakit, pencemaran, serta meningkatkan kerentanan terhadap bencana alam. Keterbatasan akses terhadap air bersih dan buruknya sistem sanitasi menjadi ancaman serius bagi kesehatan masyarakat. Dalam proses penanggulangan kawasan kumuh, pemerintah dihadapkan pada berbagai tantangan yang kompleks dan saling berkaitan Keterbatasan dana, penolakan masyarakat terhadap program relokasi, persoalan status kepemilikan lahan yang tidak jelas, serta perlunya pendekatan yang menyeluruh menjadi sejumlah kendala dalam pelaksanaan kebijakan penanganan permukiman kumuh (Setiadi et al., 2023). Aspek hukum dan regulasi juga berperan signifikan, mengingat banyaknya permukiman kumuh yang muncul akibat pelanggaran terhadap ketentuan tata ruang dan standar bangunan.

Mengingat tingginya kompleksitas permasalahan ini, penanganan kawasan kumuh memerlukan keterlibatan aktif dari berbagai pihak. Kolaborasi multipihak merupakan faktor kunci dalam merumuskan solusi yang efektif dan berkelanjutan untuk mengatasi permasalahan permukiman kumuh (Angel & Nasution, 2023). Keterlibatan ini mencakup kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan masyarakat lokal. Selanjutnya, pendekatan partisipatif yang mengintegrasikan masyarakat di setiap tahapan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi program, dapat secara signifikan meningkatkan keberhasilan upaya pelaksanaan permukiman kumuh.. Permukiman kumuh mencerminkan akumulasi berbagai persoalan sosial dan ekonomi yang kompleks, dengan kemiskinan serta keterbatasan sarana pendukung di desa, khususnya bagi petani, sebagai faktor utama penyebabnya. Di daerah pedesaan, petani sering kali mengalami kesulitan dalam mengakses fasilitas pertanian yang memadai, seperti sistem irigasi yang tidak optimal, infrastruktur pendukung yang kurang, serta akses yang terbatas terhadap teknologi pertanian dan pasar. Situasi ini secara langsung memengaruhi produktivitas pertanian dan berdampak pada rendahnya pendapatan petani, sehingga mendorong sebagian dari mereka untuk beralih mencari penghidupan di wilayah perkotaan (Sartika et al., 2023). Kondisi ekonomi yang lemah membuat mereka tidak mampu menjangkau hunian yang layak ketika melakukan migrasi ke kota. Pendapatan yang rendah dan tidak stabil memaksa mereka tinggal di kawasan berbiaya rendah, yang umumnya merupakan lingkungan permukiman kumuh. Keadaan ini memperkuat siklus kemiskinan, di mana hunian yang tidak layak berpengaruh pada kesehatan, produktivitas kerja, serta peluang untuk meningkatkan kesejahteraan hidup.

Ketimpangan pembangunan juga tercermin dari minimnya investasi di sektor pertanian dan pembangunan desa. Kurangnya perhatian terhadap pengembangan sektor pertanian dan peningkatan kesejahteraan petani membuat profesi ini semakin ditinggalkan. Para petani, terutama generasi muda, lebih memilih mencari pekerjaan di sektor informal perkotaan yang dianggap lebih menjanjikan, meskipun pada kenyataannya mereka seringkali berakhir di permukiman kumuh dengan kondisi hidup yang tidak lebih baik. Fenomena ini menunjukkan bahwa upaya penanganan permukiman kumuh tidak dapat dipisahkan dari strategi pembangunan yang lebih luas, terutama dalam hal pemerataan pembangunan desa-kota dan peningkatan kesejahteraan petani. Diperlukan pendekatan komprehensif yang tidak hanya fokus pada perbaikan fisik permukiman kumuh, tetapi juga pada penguatan ekonomi perdesaan dan modernisasi sektor pertanian untuk mencegah arus urbanisasi berlebih yang berujung pada terbentuknya permukiman kumuh baru.

Desa Mojopilang merupakan sebuah desa yang memiliki karakteristik sebagai wilayah pertanian dengan berbagai tantangan pembangunan yang kompleks. Secara geografis, desa ini memiliki area pertanian yang luas namun terkendala oleh kondisi infrastruktur yang kurang memadai, terutama akses jalan menuju area persawahan yang menyulitkan proses pengangkutan hasil panen. Dari segi sosial-ekonomi, mayoritas penduduk Desa Mojopilang berprofesi sebagai petani dengan tingkat pendapatan yang relatif rendah. Meskipun demikian, desa ini memiliki potensi pertanian yang beragam, mencakup budidaya padi, palawija, tembakau, dan tebu. Selain sektor pertanian, terdapat pula potensi industri rumahan berupa kerajinan bambu yang telah berhasil menembus pasar tingkat provinsi.

Permasalahan permukiman di Desa Mojopilang tergolong kompleks, mencakup berbagai aspek infrastruktur dasar seperti :

1. Kondisi bangunan gedung yang memerlukan perbaikan
2. Jalan lingkungan yang belum tertata dengan baik dan memerlukan perawatan
3. Sistem drainase lingkungan yang belum optimal karena masih berjalan di tahun 2025 ini
4. Akses terhadap air minum yang terbatas
5. Pengelolaan air limbah domestik yang belum memadai
6. Sistem persampahan yang membutuhkan peningkatan
7. Minimnya sistem proteksi kebakaran

Oleh karena itu, penting untuk tidak hanya fokus pada pelaksanaan program, tetapi juga melakukan evaluasi menyeluruh untuk mengidentifikasi tantangan yang ada dan merumuskan solusi yang efektif. Hal ini akan membantu dalam menciptakan program yang lebih berkelanjutan dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Saat ini, Desa Mojopilang masih memiliki area kumuh seluas 15,17 hektar yang sebelumnya belum mendapat penanganan. Namun, upaya perbaikan telah mulai dilaksanakan untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan kesejahteraan masyarakat. Kondisi ini menunjukkan adanya perhatian dari pemerintah untuk melakukan revitalisasi kawasan kumuh di desa tersebut (Diskominfo, 2024).

Kombinasi antara potensi pertanian yang besar dan keberadaan industri kerajinan bambu menunjukkan bahwa Desa Mojopilang memiliki peluang pengembangan ekonomi yang cukup menjanjikan, meski masih terkendala oleh berbagai permasalahan infrastruktur dan kondisi lingkungan yang membutuhkan penanganan

serius (Informatika, 2023). Terdapat kebutuhan untuk mengeksplorasi lebih dalam bagaimana karakteristik lokal, seperti budaya dan ekonomi masyarakat, mempengaruhi partisipasi dalam program pengentasan kumuh. Selain itu, penting untuk memahami bagaimana program-program yang ada dapat disesuaikan dengan kebutuhan spesifik masyarakat setempat untuk mencapai hasil yang lebih berkelanjutan.

Terdapat kebutuhan mendesak untuk menelusuri lebih lanjut bagaimana karakteristik lokal memengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam program pengentasan kumuh. Karakteristik ini, yang mencakup aspek budaya dan ekonomi, dapat meliputi nilai-nilai budaya yang dianut, pola interaksi sosial, serta kondisi ekonomi yang memengaruhi kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi dalam program. Pemahaman terhadap faktor-faktor ini sangat krusial, mengingat tingginya partisipasi masyarakat merupakan kunci keberhasilan program pengentasan kumuh. Meskipun demikian, efektivitas pelaksanaan program juga sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan desa serta implementasi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Prinsip-prinsip tersebut mencakup partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan responsivitas. Adanya hambatan yang masih teridentifikasi, seperti rendahnya partisipasi masyarakat, kurangnya koordinasi antarlembaga, dan kendala administratif, mengindikasikan perlunya evaluasi mendalam terhadap peran Pemerintah Desa dalam mendukung keberhasilan program tersebut.

Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis sejauh mana Pemerintah Desa Mojopilang berperan dalam pelaksanaan dan pembangunan

kawasan permukiman kumuh terpadu melalui program DAK PPTK, serta mengidentifikasi tantangan yang dihadapi selama implementasi. Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat dirumuskan strategi penguatan kapasitas pemerintahan desa yang berbasis pada prinsip *Good governance* dan kebutuhan lokal masyarakat Mojopilang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disusun, rumusan masalah penelitian ini ditentukan sebagai berikut :

Bagaimana Peran Pemerintah Desa Dalam Pelaksanaan Program PPTK (Pengentasan Permukiman Kumuh Terpadu) di Desa Mojopilang Kecamatan Kemlagi Kabupaten Mojokerto?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Secara Akademis

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran pemerintah desa dalam konteks implementasi kebijakan publik, khususnya dalam pelaksanaan kawasan permukiman terpadu, serta mengidentifikasi tantangan implementasi kebijakan di tingkat desa. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pemerintahan dan kontribusi terhadap teori *Good governance* dan memberikan wawasan baru tentang efektivitas program pengentasan kumuh di Desa Mojopilang.

1.3.2 Secara Praktis

Memberikan gambaran dan rekomendasi yang konkret bagi Pemerintah Desa Mojopilang dan pemangku kebijakan lainnya dalam memperbaiki dan mengoptimalkan implementasi program pelaksanaan kawasan kumuh secara partisipatif, efektif, dan berkelanjutan, sehingga mampu meningkatkan kualitas hidup masyarakat desa

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat teoretis

Penelitian ini diharapkan mampu memperluas literatur ilmiah terkait implementasi kebijakan publik di tingkat lokal, khususnya dalam program pelaksanaan kawasan permukiman terpadu di wilayah perdesaan. Penelitian ini juga dapat dijadikan referensi akademik dalam studi-studi evaluasi kebijakan dan tata kelola desa.

1.4.2 Secara Praktis

Penelitian ini bermanfaat bagi Pemerintah Desa Mojopilang dan instansi terkait sebagai bahan evaluasi dan dasar perumusan strategi pembangunan kawasan pemukiman. Temuan penelitian ini juga dapat dijadikan pedoman dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dan efektivitas implementasi program di masa depan.