

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan ilmu administrasi publik menunjukkan adanya dinamika dan pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan urusan publik. Paradigma administrasi publik klasik yang menempatkan pemerintah sebagai aktor dominan dengan pendekatan hierarkis dan birokratis dinilai kurang mampu menjawab kompleksitas permasalahan publik yang semakin beragam. Seiring dengan itu, muncul paradigma *governance* yang menekankan bahwa penyelenggaraan urusan publik merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan berbagai aktor non-pemerintah. Dalam perspektif *governance*, pemerintah tidak lagi bertindak sebagai satu-satunya pengambil keputusan dan pelaksana kebijakan, melainkan berperan sebagai koordinator, fasilitator, dan pengarah dalam proses kebijakan publik yang melibatkan banyak aktor.

Keterlibatan berbagai *stakeholders* menjadi elemen penting dalam mewujudkan tata kelola publik yang partisipatif dan adil. Konsep keterlibatan multiaktor ini menekankan pentingnya pembagian peran, interaksi, dan sinergi antar-*stakeholders* dalam setiap tahapan pengelolaan urusan publik, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan. Dalam konteks pengelolaan fasilitas publik, paradigma *governance* memberikan kerangka pemahaman bahwa keberhasilan suatu program tidak hanya ditentukan oleh kapasitas pemerintah, tetapi juga oleh sejauh mana aktor-aktor lain dilibatkan secara bermakna. Salah satu bentuk fasilitas publik yang memerlukan keterlibatan multiaktor adalah Ruang Terbuka Hijau (RTH). Penataan RTH tidak hanya berkaitan dengan penyediaan ruang fisik, tetapi juga menyangkut aspek sosial, ekonomi, dan

lingkungan. Oleh karena itu, penataan RTH dapat dipandang sebagai arena praktik administrasi publik yang melibatkan interaksi dan peran berbagai *stakeholders* dalam kerangka tata kelola publik.

Proses pembangunan dan penataan RTH di setiap daerah tidak dilaksanakan oleh pemerintah seutuhnya, keterbatasan anggaran, sumber daya manusia dan sarana prasarana membuat pemerintah membutuhkan dukungan dari berbagai sektor lain seperti masyarakat dan swasta sebagai gambaran dari paradigma *governance*. Dalam konteks tata kelola kota yang partisipatif, keterlibatan multiaktor merupakan salah satu upaya untuk menjamin keberlanjutan dan keberhasilan program RTH. Kolaborasi lintas aktor ini memungkinkan distribusi sumber daya yang lebih efektif, peningkatan rasa kepemilikan masyarakat, serta penciptaan solusi yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Pernyataan tersebut didukung oleh pernyataan dari Buizer *et al.* (2011) bahwa keterlibatan masyarakat berperan penting dalam penataan RTH karena sejatinya masyarakat adalah pengguna langsung RTH, sehingga keterlibatan masyarakat dapat meningkatkan rasa memiliki (*sense of ownership*) dan mendorong keberlanjutan penataan jangka panjang. Selanjutnya, peluang keberhasilan tata kelola lingkungan bersandar pada sinergi antar-aktor, distribusi sumber daya dan kerangka kebijakan (Arnouts *et al.*, 2012). Oleh karena itu, pemerintah daerah tidak lagi berperan sebagai satu-satunya pengendali, tetapi sebagai penghubung dalam sistem tata kelola yang bersifat kolaboratif.

Paradigma *governance* menekankan bahwa peran *stakeholders* menjadi elemen penting karena setiap aktor memiliki sumber daya, kewenangan, dan kepentingan yang saling melengkapi dalam proses pengelolaan urusan publik.

Peran *stakeholders* berangkat dari pandangan bahwa penyelenggaraan urusan publik tidak dapat dilakukan oleh satu aktor saja, melainkan membutuhkan keterlibatan berbagai aktor dengan peran yang berbeda-beda sesuai dengan kapasitas dan kepentingannya. Peran *stakeholders* menegaskan bahwa efektivitas pengelolaan publik sangat ditentukan oleh sejauh mana setiap aktor mampu menjalankan perannya secara maksimal dan saling bersinergi. Bryson (2004) menjelaskan bahwa keterlibatan *stakeholders* tidak hanya bersifat partisipatif, tetapi juga strategis karena setiap aktor membawa sumber daya pengetahuan dan kapasitas implementasi yang berbeda. Oleh karena itu, kegagalan atau lemahnya kinerja salah satu aktor dapat berdampak pada hasil pencapaian tujuan kebijakan atau program publik secara keseluruhan. Dalam pelaksanaan program RTH publik, pemerintah memiliki sebagian besar wewenang dari tahap perencanaan hingga implementasi, hal ini menjadikan pemerintah sebagai *leading sector* utama dalam pelaksanaan RTH. *Leading sector* atau sektor pemimpin diartikan sebagai aktor utama penggerak kebijakan yang mendominasi sebagian besar pengambilan keputusan (Rostow, 1960). Sementara itu, aktor lain yang terlibat mencakup pemerintah dan swasta sebagai penerapan teori *governance*.

Sinergi antar *stakeholders* menjadi pencerminan teori *governance* di mana teori ini menekankan pada keterlibatan banyak organisasi dan aktor dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan untuk menanggapi masalah dan kebutuhan publik (Dwiyanto, 2021). Terkait dengan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks, tidak memungkinkan untuk pemerintah berperan sebagai organisasi tunggal yang mengelola seluruh kegiatan dan pelayanan publik. Manajemen kolaboratif dengan sistem kemitraan hadir sebagai pembaruan di kebijakan

publik. Kemitraan memperluas peluang keberhasilan dalam mengelola permasalahan yang kompleks. Namun, keberhasilan dan kegagalan kerjasama antara pemerintah dan non-pemerintah tetap ditentukan oleh kapasitas dalam mengelola hubungan antarinstansi yang memiliki orientasi dan kepentingan yang berbeda. Hal ini menjadikan paradigma *governance* sebagai dasar utama dalam paradigma administrasi publik modern.

Indonesia sebagai negara berkembang mengalami laju urbanisasi dan industrialisasi yang pesat, didukung oleh pertumbuhan penduduk yang meningkat dan pembangunan yang semakin gencar dilakukan. Hal ini memunculkan berbagai isu permasalahan lingkungan seperti deforestasi, pencemaran udara hingga hilangnya Ruang Terbuka Hijau (RTH). Pada tahun 2021, *Air Quality Life Index* (AQLI) menyampaikan bahwa rata-rata orang Indonesia diperkirakan dapat kehilangan 2,5 tahun dari usia harapan hidupnya akibat polusi udara sebab kualitas udara tidak memenuhi ambang aman sesuai pedoman *World Health Organization* (WHO) untuk konsentrasi partikel halus (PM2.5). Permasalahan ini menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara dengan beban polusi udara tertinggi di Dunia setelah India, Tiongkok, Bangladesh dan Pakistan (AQLI, 2021). Dengan kondisi ini, pemerintah mengupayakan adanya keseimbangan ekosistem untuk menjamin kualitas udara tetap berada pada ambang kualitas yang baik melalui ketersediaan RTH di setiap perkotaan/pedesaan. Dengan tersedianya RTH yang layak di perkotaan, masyarakat akan lebih mudah untuk berkumpul, berinteraksi, dan membangun ikatan sosial yang erat. Menurut Azka (2024), secara lebih lengkapnya RTH memiliki fungsi sebagai berikut :

- 1) Ruang publik untuk berkumpul: RTH menyediakan tempat bagi

masyarakat untuk berkumpul, berkomunikasi, dan bersosialisasi. Hal ini dapat memperkuat hubungan antar warga, menciptakan rasa kebersamaan, dan mendorong terciptanya komunitas yang solid.

- 2) Ruang untuk bersosialisasi: RTH merupakan tempat yang ideal untuk bersosialisasi, baik untuk bertemu teman, keluarga, atau orang baru. Ini membantu memperluas jaringan sosial, mengurangi rasa kesepian, dan meningkatkan kualitas hidup.
- 3) Ruang untuk berekreasi: RTH menyediakan berbagai fasilitas umum untuk rekreasi, seperti taman bermain, lapangan olahraga, dan area piknik. RTH memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan aktivitas rekreasi yang berdampak positif terhadap kesehatan psikologis.

Penataan RTH merupakan kewajiban seluruh elemen masyarakat dalam menjaga ekosistem lingkungan, namun pelaksana kebijakan ketersediaan RTH tetap dipegang oleh pemerintah sebagai aktor utama penyelenggara negara. Hal ini didasari oleh tujuan negara yang tertera dalam pembukaan alinea 4 pada Undang-Undang 1945, yaitu :

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa pemerintah bertanggung jawab secara penuh dalam menunjang kesejahteraan masyarakat tanpa terkecuali, mencakup tanggung jawab dalam memberikan ruang publik yang berkualitas dan mengemban tugas dalam mengelola area hijau yang berada di setiap kota/kabupaten untuk kepentingan rakyat Indonesia. Pernyataan bahwa seluruh masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan kehidupan yang layak menjadi

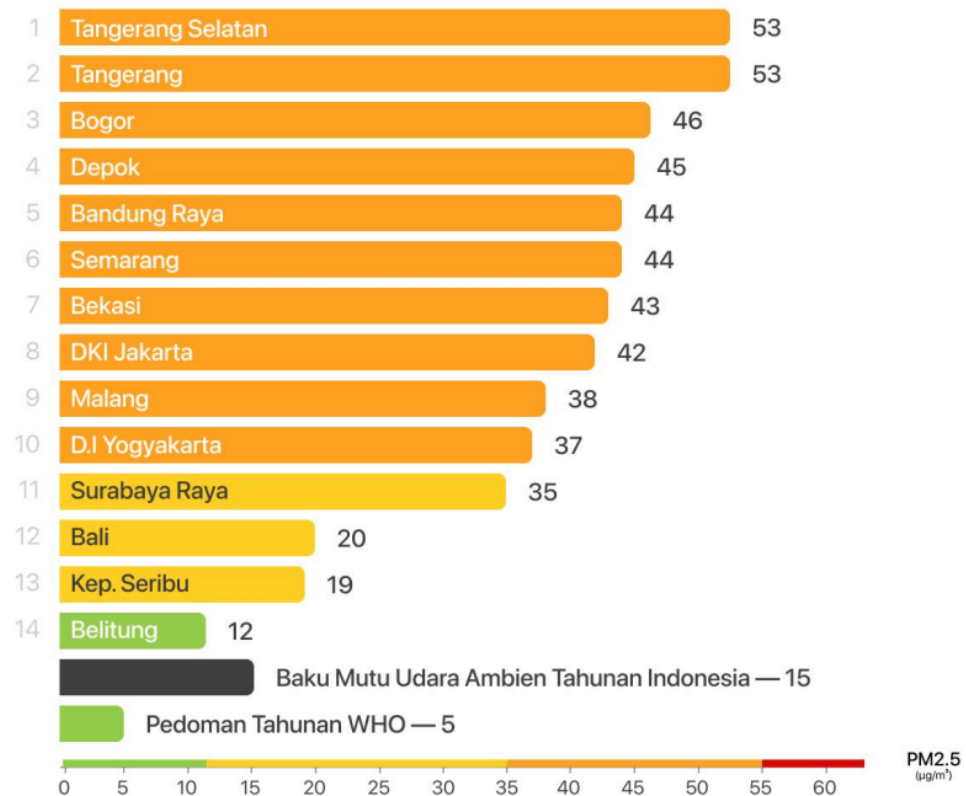
kewajiban pemerintah untuk melaksanakan tugasnya dalam upaya peningkatan kualitas hidup masyarakat. Sebab, RTH merupakan ekosistem penting yang harus terus dikelola dan diberdayakan dengan baik.

Penataan RTH di Indonesia dipayungi regulasi secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengenai Penataan Ruang yang menyebutkan bahwa 30% wilayah kota harus berupa RTH yang terdiri dari 20% publik dan 10% privat. Regulasi terkait RTH di Indonesia juga diperkuat dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Peraturan ini menegaskan peran krusial RTH dalam menyediakan jasa ekosistem, seperti penyediaan udara bersih, pengaturan iklim, dan pengendalian banjir. Namun, pelaksanaan regulasi ini masih jauh dari harapan (Perkim.id, 2024). Maka dari itu, setiap pemerintah daerah memiliki tanggung jawab besar dalam memenuhi kebutuhan RTH publik dengan minimal 20% untuk memberikan kehidupan yang layak untuk masyarakatnya.

Tertulis dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, zona RTH merupakan area memanjang/jalur dan/atau mengelompok yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam, dengan mempertimbangkan aspek fungsi intrinsik dan ekstrinsik. Lebih lanjut, RTH publik didefinisikan sebagai RTH yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota/kabupaten yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Contoh RTH Publik adalah taman kota, hutan kota, sabuk hijau (*green belt*), RTH di sekitar sungai, pemakaman, dan rel kereta api. Sedangkan RTH Privat adalah RTH milik institusi tertentu atau orang

perseorangan yang pemanfaatannya untuk kalangan terbatas antara lain berupa kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan.

Setiap perkotaan di Indonesia juga memiliki regulasi masing-masing dalam menaungi pembangunan dan penataan RTH, tidak terkecuali Kota Semarang. Sebagai salah satu kota berkembang di Pulau Jawa dan menjadi ibukota Provinsi Jawa Tengah, Kota Semarang memiliki beragam aktivitas penduduk yang menyebabkan padatnya jumlah penduduk, kondisi ini berdampak pada banyaknya kendaraan roda dua maupun roda empat yang mengeluarkan karbondioksida dan menurunkan kualitas udara.



Gambar 1. Tingkatan Kota Berdasarkan Kualitas Udara Terburuk

Sumber : *Air Quality Report July* (2024)

Kondisi faktual mengenai penurunan kualitas udara mendorong pemerintah daerah perlu berupaya lebih dalam melakukan upaya preventif. Salah satu langkah yang ditempuh adalah melalui penataan RTH di wilayah Kota Semarang. Penataan RTH termasuk dalam kategori program prioritas RPJMD 2025-2029 Kota Semarang yaitu misi nomor enam yang berbunyi “*Mewujudkan kualitas lingkungan kota yang tangguh, berkelanjutan, sekaligus peningkatan pengendalian banjir, rob, serta dampaknya bagi masyarakat*”. Regulasi RTH di Kota Semarang tertulis secara rinci dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Dalam regulasi tersebut, tertera fungsi utama dan fungsi tambahan yang harus dipenuhi oleh pelaksanaan penataan RTH yang tertulis pada Pasal 4 yang berisi fungsi intrinsik yaitu fungsi ekologis dan fungsi ekstrinsik yang memiliki sembilan poin utama yaitu fungsi sosial budaya, ekonomi, estetis, edhapis, hidro-orologis, klimatologis, protektif, higienis dan edukatif.

Penggunaan Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2010 didasarkan pada kedudukan pasal tersebut sebagai landasan normatif yang merumuskan fungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) secara komprehensif, meliputi fungsi intrinsik dan fungsi ekstrinsik. Perumusan fungsi tersebut menegaskan bahwa RTH tidak hanya diposisikan sebagai elemen tata ruang, tetapi juga sebagai instrumen penataan lingkungan, sosial, dan ekonomi perkotaan yang berorientasi pada kepentingan publik. Kompleksitas fungsi RTH sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 mengimplikasikan adanya kebutuhan terhadap penataan yang terintegrasi dan kolaboratif. Dalam konteks ini, pemerintah sebagai aktor utama memiliki keterbatasan kapasitas dalam memenuhi seluruh fungsi RTH secara

maksimal, sehingga pelibatan berbagai *stakeholders* menjadi syarat penting dalam mewujudkan tujuan normatif yang telah ditetapkan.

Tabel 1. Kondisi RTH Kota Semarang

No	Kabupaten / Kota	Luas Perkotaan (Ha)	Luas Kebutuhan RTH Publik (Ha)	Luas RTH Publik (Ha)	Luas Kekurangan RTH Publik (Ha)	RTH Publik (%)	Kekurangan RTH Publik (%)
1.	Kota Semarang	373.780,00	7.475,6	4.980,41	2.754,39	6,99	13,01

Sumber : Pusdataru Jateng (2023)

Kota Semarang terbagi atas 16 wilayah Kecamatan dan 177 Kelurahan. Luas wilayah Kota Semarang tercatat 373,78 Km². Berdasarkan perhitungan yang diperoleh, kebutuhan RTH Publik yang harus dimiliki Kota Semarang yaitu sebesar 7.475,6 hektar.

Tabel 2. RTH Publik Berdasarkan Kecamatan di Kota Semarang

No.	Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)	Luas RTH Publik Eksisting (Ha)	Kekurangan RTH Publik (Ha)
1.	Mijen	5.562	439,6	-690,8
2.	Gunungpati	5.827	1.314,3	-
3.	Banyumanik	2.974	704,6	-
4.	Gajah Mungkur	934	139,9	-46,9
5.	Semarang Selatan	595	65,9	-53,1
6.	Candisari	640	49,1	-78,9
7.	Tembalang	3.947	438,3	-351,1
8.	Pedurungan	2.111	118,9	-303,3
9.	Genuk	2.598	108,9	-410,7
10.	Gayamsari	622	66,2	-58,2

11.	Semarang Timur	542	38,1	-70,3
12.	Semarang Utara	1.139	61,3	-166,5
13.	Semarang Tengah	517	16,1	-87,3
14.	Semarang Barat	2.168	157,4	-276,2
15.	Tugu	2.813	70,3	-492,3
16.	Ngaliyan	4.299	446,5	-413,3

Sumber : Dinas Penataan Ruang Kota Semarang dalam Shima (2023)

Data tersebut menunjukkan bahwa Kecamatan di Kota Semarang dengan kekurangan RTH Publik terluas kedua dipegang oleh Kecamatan Tugu. Apabila dibandingkan dengan Kecamatan Mijen sebagai kecamatan pertama terluas kekurangan RTH, Kecamatan Tugu dipilih menjadi *locus* pada penelitian ini karena kemudahan aksesibilitas Kecamatan Tugu yang secara geografis memiliki keterhubungan yang lebih erat dengan pusat kota serta lebih mudah dijangkau oleh peneliti, baik untuk keperluan observasi lapangan, pengambilan data primer, maupun koordinasi dengan para pemangku kepentingan. Sebaliknya, Kecamatan Mijen yang terletak lebih di tepi kota memiliki keterbatasan aksesibilitas, sehingga kurang optimal untuk dijadikan lokasi studi dalam konteks penelitian yang sedang dilakukan. Lebih lanjut, analisis RTH di Kecamatan Mijen juga sudah pernah diteliti oleh Eka Rofiyanti (2015) dengan acuan regulasi yang sama dengan penelitian yang sedang dilakukan.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang pada tahun 2023 menyampaikan bahwa jumlah penduduk Kecamatan Tugu pada Semester II tahun 2023 tercatat sebanyak 33.875 jiwa, dengan rata-rata kepadatan penduduk 1.204,44 jiwa per km². Dengan kondisi tersebut, pemerintah setempat perlu memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pembangunan RTH Publik. Hal ini

berkaitan dengan penelitian oleh Shima (2023) yang telah menganalisis kebutuhan masyarakat Kecamatan Tugu bahwa jenis RTH yang diinginkan oleh masyarakat merupakan hutan kota dengan persentase sebesar 67%. Lalu untuk RTH jalur hijau jalan, masyarakat menginginkan RTH dengan jenis pulau jalan dan median jalan dengan persentase sebesar 67%. Selanjutnya untuk RTH fungsi tertentu, masyarakat menginginkan RTH dengan fungsi sempadan rel kereta api dengan persentase sebesar 33%.

Preliminary research yang dilakukan menghasilkan bahwa penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) melibatkan berbagai *stakeholders* dengan peran dan tanggung jawab yang berbeda. Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman (Disperkim) Kota Semarang bertanggung jawab atas pembangunan dan pemeliharaan taman kota sebagai bagian dari RTH (disperkim.semarangkota.go.id, 2020). Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Semarang berperan dalam mengkoordinasikan program penghijauan dan konservasi vegetasi yang mendukung keberadaan RTH (dlh.semarangkota.go.id, 2025). Sementara itu, tertulis dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2010 bahwa kecamatan dan kelurahan di wilayah berfungsi sebagai penyampaian kebijakan dan program dari pemerintah kota ke tingkat masyarakat. Pernyataan bahwa pemerintah tidak sepenuhnya mampu menjalankan seluruh fungsi pengelolaan secara mandiri, terutama dalam hal penyediaan sumber daya pendanaan, inovasi, dan pengelolaan membawa keterlibatan sektor swasta dalam pelaksanaan kebijakan publik (UNDP, 1997). Hal ini menjadi relevan bahwa sektor swasta dapat melengkapi keterbatasan kapasitas pemerintah melalui kontribusi modal, keahlian teknis, serta praktik RTH yang lebih adaptif.

Selanjutnya, pemerintah juga memerlukan dukungan dari masyarakat untuk menciptakan lingkungan yang bersih dan asri (disperkim.semarangkota.go.id, 2020). Keterlibatan multi-aktor ini menunjukkan bahwa penataan RTH bukan hanya tanggung jawab pemerintah, tetapi juga memerlukan kolaborasi dengan masyarakat dan swasta untuk mencapai efektivitas dan kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat.

Kerangka kewenangan pemerintah daerah menempatkan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman (Disperkim) Kota Semarang memiliki peran sentral dalam perencanaan, pembangunan, perawatan, dan penataan taman kota sebagai bagian dari RTH. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 07 Tahun 2010, taman kota merupakan salah satu bagian dari RTH dan berada dalam kewenangan Disperkim untuk dikelola demi kepentingan umum.

► SEMARANG

Disperkim Sebut Anggaran Perawatan Taman Kota di Semarang Kurang

Gambar 2. Disperkim Kota Semarang Keterbatasan Anggaran

Sumber : Simanjutak dalam Upradio.id (2024)

Disperkim Kota Semarang memiliki wewenang dalam merancang program tahunan pembangunan dan pemeliharaan taman, menentukan lokasi, serta mengalokasikan anggaran yang diperlukan. Namun, keterbatasan anggaran menjadi salah satu tantangan utama yang dihadapi dalam pengelolaan taman kota di Semarang. Kepala Disperkim Kota Semarang menyatakan bahwa anggaran perawatan taman pada APBD 2024 sebesar 6 miliar dianggap belum mencukupi

untuk merawat keseluruhan taman kota yang jumlahnya mencapai sekitar 200 unit, terutama di musim kemarau ketika kebutuhan perawatan lebih tinggi. Menurut perhitungan, idealnya anggaran yang diperlukan untuk perawatan taman mencapai sekitar 18 miliar, sehingga ada kesenjangan signifikan antara kebutuhan dan alokasi yang tersedia. Terlepas dari inisiatif tersebut, tantangan anggaran tetap menjadi faktor pembatas dalam upaya penyediaan dan peningkatan kualitas taman kota (Upradio.id, 2024).

Kemampuan sumber daya fiskal daerah berpotensi menghambat pencapaian target ideal RTH, khususnya dalam pengembangan dan pemeliharaan taman kota. Kondisi ini menunjukkan bahwa penataan RTH tidak dapat sepenuhnya bergantung pada pendanaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) semata. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Semarang berupaya memperluas dan memperbanyak RTH melalui keterlibatan pihak swasta, dengan menggandeng perusahaan-perusahaan dalam penyediaan dan penataan RTH sebagai bagian dari kolaborasi multi-aktor (Inilahjateng.com, 2024). Langkah ini ditempuh sebagai strategi untuk menutup keterbatasan kapasitas fiskal pemerintah daerah, sekaligus mencerminkan penerapan pendekatan *governance* yang menekankan pentingnya sinergi antara pemerintah dan sektor nonpemerintah dalam pengelolaan ruang publik.

Pemkot Semarang Gandeng CSR Bangun Ruang Terbuka Hijau

Gambar 3. Pemerintah Kota Semarang Melibatkan CSR

Sumber : Rizqi dalam Inilahjateng.com (2024)

Keterlibatan sektor swasta melalui program *Corporate Social Responsibility* (CSR) sejatinya menjadi skema alternatif pemerintah dalam penyediaan RTH. Namun, kegiatan CSR yang dilaksanakan oleh banyak perusahaan sering kali belum didukung oleh perencanaan yang baik. Dalam pelaksanaannya, banyak perusahaan mengalokasikan bantuan berupa pemenuhan kebutuhan lingkungan seperti penanaman mangrove yang dilakukan oleh PT Sumber Alfaria Trijaya pada bulan April 2025 dalam rangka hari bumi (csrktasemarang.go.id, 2025). Namun, program yang dilakukan tidak memiliki kegiatan keberlanjutan. Hal ini disebabkan oleh minimnya pendampingan serta kurang intensifnya komunikasi antara perusahaan dan pemerintah terkait. Setelah program CSR disalurkan, kegiatan kerap tidak terpantau secara berkelanjutan. Kondisi tersebut umumnya terjadi karena pelaksanaan CSR lebih berorientasi pada pemenuhan kepatuhan hukum semata. Perusahaan berasumsi bahwa kewajiban telah terpenuhi setelah kegiatan CSR dilaksanakan, sehingga risiko sanksi atau teguran dari pemerintah dapat dihindari. Padahal, idealnya komunikasi dan pendampingan perlu terus dijalankan agar pelaksanaan program tetap selaras dengan tujuan keberlanjutan yang telah ditetapkan (Yulianto, M., 2021).

Stakeholders selanjutnya yaitu Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang yang masih menghadapi sejumlah tantangan dan kelemahan struktural dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Salah satu kendala utama adalah keterbatasan anggaran, yang menyebabkan tidak seluruh program dan inisiatif perlindungan serta pengelolaan lingkungan hidup dapat dilaksanakan secara optimal. Keterbatasan pendanaan tersebut berdampak pada rendahnya kapasitas DLH dalam merespon kompleksitas kebutuhan RTH yang semakin meningkat.

Selain itu, ketersediaan sumber daya manusia yang belum memadai, baik dari segi jumlah maupun kualitas juga menjadi hambatan dalam penanganan berbagai persoalan lingkungan. Kondisi ini diperparah oleh keterbatasan sarana dan prasarana pendukung operasional, sehingga prosedur penataan RTH berjalan lambat akibat infrastruktur yang belum memadai (Musaffah, U., *et. al.*, 2024).

Penelitian terdahulu oleh Sari, S. R., *et. al.* (2021) menunjukkan bahwa penataan RTH berdasarkan persepsi masyarakat Kota Semarang masih dipahami sebagai urusan yang bersifat birokratis. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa aspek penataan RTH belum disosialisasikan secara maksimal oleh pemerintah daerah kepada masyarakat. Keterbatasan edukasi ini berdampak pada rendahnya pemahaman masyarakat mengenai fungsi, manfaat, serta tanggung jawab bersama dalam menjaga RTH. Lebih lanjut, keterbatasan edukasi lingkungan yang dimiliki masyarakat berkontribusi pada munculnya perilaku yang tidak kondusif terhadap ruang publik, seperti tindakan vandalisme terhadap fasilitas umum yang sejatinya diperuntukkan bagi kepentingan bersama.

Taman-Taman Kota Semarang Riwayatmu Kini, Fasilitas Rusak dan Dijadikan Tempat Vandalisme

Gambar 4. Aksi Vandalisme oleh Masyarakat

Sumber : Wicaksono dalam radarsemarang.jawapos.com (2023)

Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan salah satu elemen penting dalam kualitas lingkungan perkotaan yang membutuhkan penataan yang partisipatif. Kelurahan sebagai unit pemerintahan terdepan yang paling dekat dengan masyarakat, memegang peran strategis dalam penataan RTH. Keterlibatan

kelurahan menjadi penting karena memiliki pemahaman langsung terhadap kondisi dan kebutuhan masyarakat. Profil Gender Kota Semarang 2024 menyatakan bahwa jumlah total PNS di tingkat kelurahan adalah 1.074 orang untuk 177 kelurahan, yang berarti rata-rata kurang lebih hanya terdapat enam pegawai ASN per kelurahan termasuk lurah dan staf struktural/teknis.. Lebih lanjut, permasalahan ini juga terjadi dalam kapasitas kelembagaan kelurahan di Kecamatan Tugu yang masih tergolong terbatas. Setiap kelurahan rata-rata hanya memiliki 5-8 pegawai yang bertanggung jawab atas berbagai fungsi, mulai dari administrasi pemerintahan, pelayanan publik hingga koordinasi kegiatan pembangunan di masing-masing wilayah. Keterbatasan SDM ini berkaitan pada keterbatasan kapasitas operasional dan teknis di tingkat kelurahan, khususnya dalam koordinasi berbagai kegiatan seperti pemantauan dan penataan RTH.

Penataan RTH di Kecamatan Tugu Kota Semarang menunjukkan dinamika yang melibatkan berbagai aktor, baik dari unsur pemerintah maupun non-pemerintah. Berdasarkan kondisi lapangan, pelaksanaan kegiatan penataan dan pemeliharaan RTH tidak hanya bergantung pada kebijakan dan program pemerintah daerah, tetapi juga dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat, kelurahan dan dukungan sektor swasta. Dalam praktiknya, keterlibatan multi-aktor menunjukkan bentuk peran yang beragam, baik dalam aspek perencanaan, pelaksanaan, maupun pemeliharaan RTH. Fenomena tersebut mencerminkan bahwa penataan RTH merupakan proses penyelenggaraan pelayanan publik yang bersifat kompleks dan kolaboratif. RTH tidak hanya dipahami sebagai elemen fisik lingkungan, tetapi juga sebagai ruang publik yang memiliki fungsi ekologis sekaligus sosial bagi masyarakat. Oleh karena itu,

keberadaan dan penataan RTH di tingkat kecamatan menuntut adanya pembagian peran yang jelas antar aktor yang terlibat agar fungsi-fungsi RTH dapat terwujud secara adaptif sesuai dengan kebutuhan lingkungan dan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis bagaimana peran *stakeholders* dalam penataan RTH di Kecamatan Tugu Kota Semarang?

1.2 Identifikasi Masalah

- 1) Pembangunan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Kota Semarang belum memenuhi regulasi RTH publik perkotaan (20%).
- 2) Kecamatan Tugu menjadi kecamatan dengan kekurangan RTH terluas kedua di Kota Semarang (-492,3 Ha).
- 3) Peran para *stakeholders* dalam penataan RTH di Kota Semarang menunjukkan berbagai keterbatasan.

1.3 Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana peran *stakeholders* dalam Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kecamatan Tugu Kota Semarang?

1.4 Tujuan Penelitian

- 1) Menganalisis peran *stakeholders* dalam Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Kecamatan Tugu Kota Semarang.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber manfaat bagi para pihak yang terkait dan membutuhkan. Manfaat yang dapat diberikan adalah :

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber pengetahuan serta sumber wawasan bagi cakupan lingkup ilmu Administrasi Publik.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi topik penelitian yang selaras.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dalam cakupan pelibatan *stakeholders* dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Mahasiswa

Proses penelitian dan hasil yang didapat diharapkan dapat menjadi pengetahuan yang berguna khususnya terkait bagaimana keterlibatan aktor dalam manajemen publik dan bentuk peran dan kepentingan yang ideal dalam melakukan pelaksanaan kebijakan.

- b. Bagi Instansi

Instansi yang dimaksud yaitu Pemerintah Kota Semarang yang dalam hal ini memberikan wewenang kepada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman (Disperkim) dan Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Semarang sebagai pelaksana kebijakan dan juga keseluruhan aktor yang terlibat untuk dapat dijadikan bahan evaluasi dan meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam melakukan pelaksanaan kebijakan.

1.6 Kerangka Teoritis

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Upaya mendalami penelitian pada pengembangan topik dilakukan melalui penambahan penelitian terdahulu, maka Penulis mencari sumber penelitian dari beberapa penelitian terdahulu yaitu penelitian terdahulu

yang pertama dilakukan oleh Subhan, M., Zulkarnaini, Z., Meiwanda, G., & Putri, R. A. pada tahun 2022 dalam Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan dengan judul “Analisis Peran *Stakeholder* dalam Program Siak Hijau di Kabupaten Siak” yang membahas terkait identifikasi *stakeholders*, peran dan hubungan antar *stakeholders* dalam pengelolaan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sesuai dengan tujuan Program Siak Hijau di Kabupaten Siak dengan metode penelitian kualitatif. Penelitian menghasilkan tujuh *stakeholders* yang diidentifikasi memiliki kepentingan dan pengaruh dalam pengelolaan sumber daya alam dan memiliki tanggung jawab dalam pelaksanaan kerja sama. Peran *stakeholders* diklasifikasikan menjadi *stakeholders* kunci, *stakeholders* primer dan *stakeholders* pendukung. Hubungan antar *stakeholder* memiliki nilai positif yaitu tidak terdapat hubungan yang berpotensi konflik, namun masih terdapat *stakeholder* yang tidak berhubungan satu sama lain.

Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Kismartini, K., Destiana, R., & Yuningsih, T. pada tahun 2020 dalam *Jurnal Ilmu Administrasi Negara AsIAN (Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara)* dengan judul “Analisis Peran *Stakeholders* Dalam Pengembangan Destinasi Pariwisata Halal Di Pulau Penyengat Provinsi Kepulauan Riau” yang membahas mengenai identifikasi *stakeholders*, peran *stakeholders*, hubungan antar *stakeholders* dan faktor pendukung dan penghambat dalam pengembangan destinasi pariwisata halal di Pulau Penyengat Provinsi Kepulauan Riau. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembangan destinasi pariwisata halal Pulau Penyengat melibatkan *stakeholders* dengan konsep

pentahelix. Terdapat 38 *stakeholders* yang terlibat dan diklasifikasikan ke dalam *stakeholders* primer, kunci dan sekunder. Peran *stakeholders* tercermin dalam peran *policy creator*, koordinator, fasilitator, implementor dan akselerator. Hubungan antar *stakeholders* dilihat dari bentuk dan aktivitasnya. Nilai dan komunikasi menjadi faktor pendukung dalam pengembangan destinasi pariwisata halal, serta kepercayaan dan kebijakan menjadi faktor penghambatnya.

Selaras dengan penelitian sebelumnya, penelitian yang dilakukan oleh Pramesti, R., Kismartini, K., & Suwitri, S. (2025) dalam *Journal of Public Policy and Management Review* yang berjudul “Peran Aktor Dalam Pengembangan Wisata Kampung Pelangi Di Kelurahan Randusari Kecamatan Semarang Selatan Kota Semarang”. Penelitian ini menganalisis terkait peran aktor, faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pengembangan wisata Kampung Pelangi di Desa Randusari dengan metode kualitatif dan menghasilkan analisis bahwa peran aktor dalam pengembangan pariwisata Desa Pelangi, khususnya aktor yang bertindak sebagai *policy creator* telah berfungsi dengan baik. Namun, untuk mengoptimalkan kebijakan tersebut, keterlibatan aktor lain diperlukan. Aktor yang bertindak sebagai koordinator belum beroperasi secara optimal. Semua aktor pemerintah bertindak sebagai fasilitator, baik fisik maupun non-fisik. Namun, aktor swasta sebagai fasilitator belum menjalankan perannya secara optimal. Aktor yang bertindak sebagai pelaksana belum optimal, terutama bagi Pokdarwis dan masyarakat yang

mengalami kendala dalam mengelola objek wisata. Aktor pendukung bertugas mengikuti arahan Pemerintah Kota Semarang.

Selanjutnya, penelitian dilakukan oleh Elista, A., Kismartini, K., & Rahman, A. Z pada tahun 2021 dalam *Journal of Public Policy and Management Review* dengan judul “Peran *Stakeholders* dalam Program Pencegahan Kekerasan dalam Rumah Tangga di Kota Semarang”. Penelitian ini membahas mengenai peran *stakeholders* dalam program pencegahan kekerasan dalam rumah tangga di Kota Semarang dengan menggunakan metode kualitatif dan hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan peran *stakeholders* belum berjalan optimal. Hal ini terlihat dari ditemukannya permasalahan yaitu masih tingginya angka KDRT, kurangnya komitmen masyarakat & DP3A, kurangnya anggaran pelaksanaan sosialisasi di level RT/RW.

Tidak hanya itu, selanjutnya penelitian juga dilakukan oleh Sari pada tahun 2021 dalam Jurnal Administrasi Publik dengan judul “Peran *stakeholders* dalam mewujudkan kota layak anak di Kota Surakarta” yang membahas mengenai peran *stakeholders* dalam mewujudkan Kota Layak Anak di Kota Surakarta dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *stakeholders* kunci berperan dalam penentu arah kebijakan dalam pelaksanaan Kota Layak Anak di Kota Surakarta, *stakeholders* primer berperan dalam membuat program-program pro-anak, *stakeholders* sekunder memiliki peran sebagai mitra Pemerintah Kota Surakarta dalam mewujudkan Kota Layak Anak di Kota Surakarta.

Selanjutnya, penelitian kembali dilakukan oleh Masyhurah, Yuniningsih, T., & Hayu Dwimawanti, I. pada tahun 2021 dalam Jurnal Ilmu Administrasi Negara AsIAN (Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara) dengan judul “Peran *Stakeholders* Dalam Upaya Reintegrasi Sosial Kasus Kekerasan Pada Anak di Kota Semarang”. Penelitian ini membahas mengenai peran *stakeholders* dan faktor penghambat peran stakeholder dalam upaya reintegrasi sosial kasus kekerasan pada anak di Kota Semarang dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil dari penelitian mengungkapkan bahwa Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak berperan sebagai *policy creator*, implementor, koordinator, fasilitator, dan akselerator. PPT SERUNI, PPT Kecamatan, dan Pos JPPA berperan sebagai implementor, koordinator, fasilitator dan akselerator. OPD, Rumah Duta Revolusi Mental, rumah sakit, akademisi, dan Bhabinkamtibmas berperan sebagai fasilitator dan akselerator perlindungan anak dan reintegrasi sosial. Faktor penghambat reintegrasi sosial kasus kekerasan pada anak antara lain kultur masyarakat yang mendiskriminasi korban, anggaran reintegrasi yang terbatas dan trauma dalam diri korban.

Masih selaras dengan topik sebelumnya, penelitian dilakukan oleh Kasanah, S. N., Suprastiyo, A., & Lukita, C. pada tahun 2024 dalam Jurnal Pemberdayaan Masyarakat dengan judul “Analisis Peran *Stakeholders* Dalam Program Pemberdayaan Ekonomi dan Sosial Melalui Sistem Agrosilvopastura Di Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro” yang membahas terkait peran *stakeholders* dalam program pemberdayaan

ekonomi dan sosial melalui sistem agrosilvopastura di Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro. Penelitian menghasilkan bahwa Peran strategis *stakeholders*, termasuk *policy creator*, koordinator, fasilitator, implementer, dan akselerator sangat penting dalam menciptakan sinergi yang efektif meskipun terdapat tantangan seperti akses jalan yang sulit, kapasitas SDM yang rendah dan kendala teknis lainnya. Dengan berkolaborasi antara *stakeholders* dan pendekatan berbasis partisipatif berhasil mengatasi hambatan dalam program.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Kismartini, K., Roziqin, A. and Authori, N. pada tahun 2023 dalam *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal* dengan judul “*A stakeholder analysis for sustainable development of Maritime Village in Semarang coastal community, Indonesia*” yang mengidentifikasi terkait peran *stakeholders* dan hubungan yang saling terkait berdasarkan kekuasaan dan kepentingan dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan di wilayah pesisir melalui program Kampung Bahari di Tambaklorok Kota Semarang dengan menggunakan metode kualitatif dan menghasilkan penelitian bahwa terdapat Kementerian Pekerjaan Umum & Perumahan Rakyat (PUPR), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Semarang, Dinas Tata Ruang (DISTARU) Kota Semarang, dan Dinas Perikanan Kota Semarang merupakan key player yang berperan dalam keberhasilan program ini. Selanjutnya, PT Pelindo diidentifikasi sebagai *context setter* dengan 13 kepentingan rendah tetapi memiliki kekuatan tinggi, bertindak sebagai akselerator dalam program pengembangan.

Selanjutnya, penelitian juga dilakukan oleh Suci Rahmah pada tahun 2022 dalam Jurnal Ilmiah Indonesia dengan judul “Sinergitas *Stakeholders* dalam Penanggulangan Kemiskinan di Masa Pandemi Covid-19.” yang membahas terkait jaringan *stakeholders* dan peran dari setiap *stakeholders* dalam program pengetasan kemiskinan dengan metode penelitian kualitatif yang menghasilkan bahwa peran *stakeholders* menjadi salah satu kunci keberhasilan dalam penanggulangan kemiskinan karena diperlukan adanya kerjasama dan komunikasi yang baik antara *stakeholders*.

Lalu, yang terakhir penelitian terdahulu juga dilakukan oleh Nicole Wagner, Khaled Hassanein, & Milena Head, pada tahun 2020 dalam *Journal of Educational Technology & Society* dengan judul “*Who is responsible for E-Learning Success in Higher Education? A Stakeholders Analysis*”. Penelitian ini mengidentifikasi terkait peran dan kepentingan berbagai kelompok *stakeholders* dan memperoleh matriks *stakeholders* untuk meringkas tanggung jawab masing-masing kelompok *stakeholders* dengan menggunakan metode kualitatif dan hasil penelitian menunjukkan bahwa setiap kelompok pemangku kepentingan memiliki peran penting untuk diperhatikan saat bekerja sama menuju tujuan yang akan dicapai untuk meningkatkan pengalaman belajar secara keseluruhan.

Sebagai upaya memudahkan pemahaman dalam memahami penelitian terdahulu, maka dijelaskan dibawah ini sebuah tabel yang ditampilkan pada halaman selanjutnya yaitu sebagai berikut :

Tabel 3. Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti/ Tahun/Judul	Tujuan Penelitian	Landasan Teori	Metode/Teknik Analisis	Hasil Penelitian/Persamaan & Perbedaan Penelitian
1.	Subhan, M., Zulkarnaini, Z., Meiwanda, G., & Putri, R. A. (2022). Analisis Peran <i>Stakeholder</i> dalam Program Siak Hijau di Kabupaten Siak. Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan	Menganalisis <i>stakeholders</i> , peran dan hubungan antar <i>stakeholders</i> dalam pengelolaan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sesuai dengan tujuan Program Siak Hijau di Kabupaten Siak.	Teori Peran <i>Stakeholders</i> (<i>Overseas</i> <i>Development</i> <i>Administration</i> atau ODA, 1995) : 1) Primer 2) Sekunder 3) Kunci	Kualitatif / Triangulasi Sumber.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat tujuh <i>stakeholders</i> yang diidentifikasi memiliki kepentingan dan pengaruh dalam pengelolaan sumber daya alam dan memiliki tanggung jawab dalam pelaksanaan kerja sama. Peran <i>stakeholders</i> diklasifikasikan menjadi <i>stakeholders</i> kunci, <i>stakeholders</i> primer dan <i>stakeholders</i> pendukung. Hubungan antar <i>stakeholder</i> memiliki nilai positif yaitu tidak terdapat hubungan yang berpotensi konflik, namun masih terdapat <i>stakeholder</i> yang tidak berhubungan satu sama lain. Persamaan : Penelitian sama-sama bertujuan untuk menganalisis peran <i>stakeholders</i> menggunakan teori dari ODA (1995). Perbedaan : Penelitian yang sedang dilakukan juga menggabungkan teori

					peran <i>stakeholders</i> dari Freeman R.E. (1984).
2.	Kismartini, K., Destiana, R., & Yuningsih, T. (2020). Analisis Peran <i>Stakeholders</i> Dalam Pengembangan Destinasi Pariwisata Halal Di Pulau Penyengat Provinsi Kepulauan Riau. Jurnal Ilmu Administrasi Negara AsIAN (Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara).	Mengidentifikasi <i>stakeholders</i> , menganalisis peran <i>stakeholders</i> , menganalisis hubungan antar <i>stakeholders</i> , dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat.	Teori Peran <i>Stakeholders</i> (<i>Overseas Development Administration</i> atau ODA, 1995) : 1) Primer 2) Sekunder 3) Kunci	Kualitatif Deskriptif / Model dari Miles & Huberman.	Pengembangan destinasi pariwisata halal Pulau Penyengat melibatkan <i>stakeholders</i> dengan konsep pentahelix. Terdapat 38 <i>stakeholders</i> yang terlibat dan diklasifikasikan ke dalam <i>stakeholders</i> primer, kunci dan sekunder. Peran <i>stakeholders</i> tercermin dalam peran <i>policy creator</i>, koordinator, fasilitator, implementor dan akselerator. Hubungan antar <i>stakeholders</i> dilihat dari bentuk dan aktivitasnya. Nilai dan komunikasi menjadi faktor pendukung dalam pengembangan destinasi pariwisata halal, serta kepercayaan dan kebijakan menjadi faktor penghambatnya. Persamaan : Salah satu acuan teori yang digunakan sama dengan penelitian ini yaitu teori peran <i>stakeholders</i> dari ODA (1995) yang membagi <i>stakeholders</i> menjadi tiga yaitu primer, sekunder dan kunci.

					Perbedaan : Penelitian terdahulu juga ditujukan untuk melihat faktor pendukung dan penghambat <i>stakeholders</i> dan menggunakan model pentahelix.
3.	Pramesti, R., Kismartini, K., & Suwitri, S. (2025). Peran Aktor Dalam Pengembangan Wisata Kampung Pelangi Di Kelurahan Randusari Kecamatan Semarang Selatan Kota Semarang. <i>Journal of Public Policy and Management Review</i> .	Menganalisis peran aktor, faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pengembangan wisata Kampung Pelangi di Desa Randusari.	Teori Peran <i>Stakeholders</i> (Freeman R.E., 1984) : 1) <i>Policy creator</i> 2) Implementor 3) Koordinator 4) Fasilitator 5) Akselerator	Kualitatif Deskriptif / Triangulasi Sumber.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran aktor dalam pengembangan pariwisata Desa Pelangi, khususnya aktor yang bertindak sebagai <i>policy creator</i> telah berfungsi dengan baik. Namun, untuk mengoptimalkan kebijakan tersebut, keterlibatan aktor lain diperlukan. Aktor yang bertindak sebagai koordinator belum beroperasi secara optimal. Semua aktor pemerintah bertindak sebagai fasilitator, baik fisik maupun non-fisik. Namun, aktor swasta sebagai fasilitator belum menjalankan perannya secara optimal. Aktor yang bertindak sebagai pelaksana belum optimal, terutama bagi Pokdarwis dan masyarakat yang mengalami kendala dalam mengelola objek wisata. Aktor pendukung bertugas mengikuti arahan Pemerintah Kota Semarang.

					Persamaan : Salah satu acuan teori yang digunakan sama dengan penelitian ini yaitu teori peran <i>stakeholders</i> dari Freeman R.E. (1984). Perbedaan : Penelitian terdahulu juga ditujukan untuk melihat faktor pendukung dan penghambat <i>stakeholders</i>.
4.	Elista, A., Kismartini, K., & Rahman, A. Z. (2021). Peran <i>Stakeholders</i> dalam Program Pencegahan Kekerasan dalam Rumah Tangga di Kota Semarang. <i>Journal of Public Policy and Management Review</i> .	Mengidentifikasi dan menganalisis peran <i>stakeholders</i> dalam program pencegahan kekerasan dalam rumah tangga di Kota Semarang.	Teori Peran <i>Stakeholders</i> (Freeman, 1984) : 1) <i>Policy creator</i> 2) Implementor 3) Koordinator 4) Fasilitator 5) Akselerator	Kualitatif Deskriptif / Triangulasi Sumber.	Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan peran <i>stakeholders</i> belum berjalan optimal. Hal ini terlihat dari ditemukannya permasalahan yaitu masih tingginya angka KDRT, kurangnya komitmen masyarakat & DP3A, kurangnya anggaran pelaksanaan sosialisasi di level RT/RW. Persamaan : Menggunakan acuan teori yang sama dengan penelitian yang sedang dilakukan yaitu teori peran <i>stakeholders</i> oleh Freeman R.E. (1984). Perbedaan : Penelitian dilakukan dengan fokus, lokus dan terdapat

					acuan teori yang berbeda dengan penelitian yang sedang dilakukan.
5.	Sari, Y. R. (2021). Peran <i>stakeholders</i> dalam mewujudkan kota layak anak di Kota Surakarta. Jurnal Administrasi Publik.	Mengidentifikasi peran <i>stakeholders</i> dalam mewujudkan Kota Layak Anak di Kota Surakarta.	Teori Peran <i>Stakeholders</i> (<i>Overseas Development Administration</i> atau ODA, 1995) : 1) Primer 2) Sekunder 3) Kunci	Kualitatif Deskriptif / Triangulasi Sumber.	<i>Stakeholders</i> kunci berperan dalam penentu arah kebijakan dalam pelaksanaan Kota Layak Anak di Kota Surakarta, <i>stakeholders</i> primer berperan dalam membuat program-program pro anak, <i>stakeholders</i> sekunder memiliki peran sebagai mitra Pemerintah Kota Surakarta dalam mewujudkan Kota Layak Anak di Kota Surakarta. Persamaan : Memiliki tujuan yang sama yaitu menganalisis peran <i>stakeholders</i> . Perbedaan : Penelitian dilakukan dengan fokus dan lokus yang berbeda dengan penelitian yang sedang dilakukan.
6.	Masyhurah, Yuniningsih, T., & Hayu Dwimawanti, I., (2021). Peran <i>Stakeholders</i> Dalam Upaya Reintegrasi	Menganalisa peran <i>stakeholders</i> dan mengetahui faktor penghambat peran <i>stakeholders</i> dalam upaya reintegrasi sosial	Teori Peran <i>Stakeholders</i> (Freeman, 1984) : 1) <i>Policy creator</i> 2) Implementor 3) Koordinator	Kualitatif Deskriptif / Triangulasi Sumber, Teknik & Waktu	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak berperan sebagai <i>policy creator</i> , implementor, koordinator, fasilitator, dan akselerator. PPT SERUNI, PPT Kecamatan, dan Pos JPPA berperan

	Sosial Kasus Kekerasan Pada Anak di Kota Semarang. Jurnal Ilmu Administrasi Negara AsIAN (Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara)	kasus kekerasan pada anak di Kota Semarang.	4) Fasilitator 5) Akselerator	(Sugiyono, 2016).	sebagai implementor, koordinator, fasilitator, dan akselerator. OPD, Rumah Duta Revolusi Mental, rumah sakit, akademisi, dan Bhabinkamtibmas berperan sebagai fasilitator dan akselerator perlindungan anak dan reintegrasi sosial. Faktor penghambat reintegrasi sosial kasus kekerasan pada anak antara lain kultur masyarakat yang mendiskriminasi korban, anggaran reintegrasi yang terbatas dan trauma dalam diri korban. Persamaan : Penelitian bertujuan menganalisis peran <i>stakeholders</i> menggunakan teori peran <i>stakeholders</i> menurut Freeman R.E. (1984). Perbedaan : Penelitian terdahulu menganalisis terkait faktor penghambat <i>stakeholders</i>, yang tidak termasuk dalam tujuan penelitian yang sedang dilakukan.
7.	Kasanah, S. N., Suprastiyo, A., & Lukita, C. (2024).	Menganalisis peran <i>stakeholders</i> dalam program	Teori Peran <i>Stakeholders</i> (Freeman, 1984) :	Kualitatif Deskriptif /	Hasil penelitian menunjukkan bahwa program pemberdayaan ekonomi dan sosial berbasis sistem agrosilvopastura

	Analisis Peran <i>Stakeholders</i> dalam Program Pemberdayaan Ekonomi dan Sosial Melalui Sistem Agrosilvopastura Di Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro. Jurnal Pemberdayaan Masyarakat.	pemberdayaan ekonomi dan sosial melalui sistem agrosilvopastura di Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro.	1) <i>Policy creator</i> 2) Implementor 3) Koordinator 4) Fasilitator 5) Akselerator	Miles & Huberman.	telah menunjukkan keberhasilan yang signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan melalui integrasi pertanian, kehutanan, dan peternakan secara berkelanjutan. Keberhasilan program tercapai tidak hanya melalui peningkatan produktivitas lahan dan pendapatan masyarakat, tetapi juga dalam pemulihan fungsi ekologis hutan. Peran strategis <i>stakeholders</i>, termasuk <i>policy creator</i>, koordinator, fasilitator, implementer, dan akselerator sangat penting dalam menciptakan sinergi yang efektif meskipun terdapat tantangan seperti akses jalan yang sulit, kapasitas SDM yang rendah dan kendala teknis lainnya. Dengan berkolaborasi antara <i>stakeholders</i> dan pendekatan berbasis partisipatif berhasil mengatasi hambatan dalam program. Persamaan : Menggunakan acuan teori yang sama dengan penelitian yang sedang dilakukan yaitu teori peran <i>stakeholders</i> oleh Freeman R.E. (1984).
--	---	--	--	------------------------------	--

					Perbedaan : Penelitian dilakukan dengan fokus, lokus dan terdapat acuan teori yang berbeda dengan penelitian yang sedang dilakukan.
8.	Kismartini, K., Roziqin, A. and Authori, N. (2023), <i>A Stakeholder Analysis For Sustainable Development Of Maritime Village In Semarang Coastal Community, Indonesia. Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal</i>	Menganalisis peran <i>stakeholders</i> dan hubungan yang saling terkait berdasarkan kekuasaan dan kepentingan dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan di wilayah pesisir melalui program Kampung Bahari di Tambaklorok, Kota Semarang.	Teori Peran <i>Stakeholders</i> (Bryson, 2004) : 1) <i>key player</i> 2) <i>subject</i> 3) <i>context setter</i> 4) <i>crowd</i>	Kualitatif Deskriptif / Model Pendekatan Interaktif.	Kementerian Pekerjaan Umum & Perumahan Rakyat (PUPR), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Semarang, Dinas Tata Ruang (DISTARU) Kota Semarang, dan Dinas Perikanan Kota Semarang merupakan <i>key player</i> yang berperan dalam keberhasilan program ini. Selanjutnya, PT Pelindo diidentifikasi sebagai <i>context setter</i> dengan kepentingan rendah tetapi memiliki kekuatan tinggi, bertindak sebagai akselerator dalam program pengembangan. Persamaan : Penelitian bertujuan untuk menganalisis peran <i>stakeholders</i>. Perbedaan : Perbedaan terletak pada acuan teori yang digunakan.
9.	Suci Rahmah, (2022). Sinergitas <i>Stakeholders</i> dalam	Menganalisis jaringan <i>stakeholders</i> dan peran dari setiap	Teori Identifikasi <i>Stakeholders</i> (Viney, 2011) :	Kualitatif Studi Literatur /	Peran <i>stakeholders</i> menjadi salah satu kunci keberhasilan dalam penanggulangan kemiskinan karena

	Penanggulangan Kemiskinan di Masa Pandemi Covid-19. Jurnal Ilmiah Indonesia.	<i>stakeholders</i> dalam program pengetasan kemiskinan.	1) Primer 2) Sekunder 3) Tersier 4) Kwartir	Triangulasi Sumber.	diperlukan adanya kerja sama dan komunikasi yang baik antara <i>stakeholders</i> . Persamaan : Penelitian bertujuan untuk melakukan analisis terhadap peran <i>stakeholders</i> . Perbedaan : Acuan teori yang digunakan yaitu empat kategori <i>stakeholders</i> menurut Viney (2011).
10.	Nicole Wagner, Khaled Hassanein, & Milena Head, (2020). <i>Who is responsible for E-Learning Success in Higher Education? A Stakeholders' Analysis. Journal of Educational Technology, Society.</i>	Menganalisis peran dan kepentingan berbagai kelompok <i>stakeholders</i> dan memperoleh Matriks <i>Stakeholders</i> untuk meringkas tanggung jawab masing-masing kelompok <i>stakeholders</i> .	<i>Stakeholder Responsibility Matrix</i> (Wagner, 2008)	Kualitatif / Triangulasi Sumber.	Setiap kelompok pemangku kepentingan memiliki peran penting untuk diperhatikan saat bekerja sama menuju tujuan yang akan dicapai untuk meningkatkan pengalaman belajar secara keseluruhan. Persamaan : Penelitian dilakukan bertujuan untuk melakukan analisis <i>stakeholders</i> dalam suatu program kebijakan. Perbedaan : Acuan teori yang digunakan yaitu penelitian terdahulu lebih berfokus pada Matriks <i>Stakeholders</i> .

Analisis yang telah dilakukan dari banyaknya penelitian terdahulu yang selaras dengan topik penelitian yang sedang dilakukan, Penulis dapat memberikan kesimpulan bahwa pembaruan atau *novelty* pada penelitian saat ini yaitu terletak pada fokus kebijakan yang diteliti dari perspektif peran *stakeholders*, yang mana penelitian pada saat ini memiliki perbedaan yang jelas dengan seluruh penelitian yang telah dianalisis dari segi lokus, regulasi, teori dan periode waktu tertentu. Penelitian ini memberikan kontribusi baru dengan menganalisis secara mendalam peran *stakeholders* primer, sekunder, fasilitator dan implementor dalam penataan RTH khususnya fungsi intrinsik dan fungsi ekstrinsik.

Fokus kebijakan peran *stakeholders* disebabkan karena adanya pelaksanaan yang belum maksimal terjadi dalam penataan RTH di Kota Semarang khususnya kecamatan Tugu sebagai kecamatan dengan posisi kedua sebagai kekurangan RTH terluas di Kota Semarang. Penelitian ini berdasar pada teori peran *stakeholders* yang dikemukakan oleh Freeman R.E. (1984) dan ODA (1995). Selain itu, pembaruan juga terletak pada acuan regulasi yang dianalisis yaitu berdasar pada Pasal 4 peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

1.6.2 Tinjauan Teori

1.6.2.1 Administrasi Publik

Ilmu administrasi publik berkembang sebagai respons terhadap kebutuhan akan tata kelola pemerintahan yang efisien, efektif, dan bertanggung jawab. Dalam perjalanannya, bidang ini tidak hanya membahas bagaimana kebijakan dibuat dan dilaksanakan, tetapi juga

bagaimana organisasi publik dikelola serta bagaimana pelayanan diberikan kepada masyarakat. Ilmu administrasi publik mempunyai tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepentingan publik. Isu penting yang tercakup didalamnya meliputi daya tanggap terhadap permasalahan yang terjadi dalam berbagai skala, keterwakilan, keadilan, transparansi, akuntabilitas, marginalisasi, ketepatan dalam kebijakan, pelayanan publik dan sebagainya. Isu-isu ini memerlukan tindakan nyata dari administrasi publik secara bersinergi untuk memecahkan masalah publik dan berkeadilan.

Peran penting dalam ilmu administrasi publik yaitu sebagai salah satu disiplin ilmu yang memberikan kontribusi untuk kepentingan publik. Dalam menjalankan fungsinya, administrasi publik membutuhkan kolaborasi dengan elemen-elemen lainnya sehingga tidak terkesan dominasi administrasi publik sebagai agen tunggal. Karena itu, terjadi pergeseran titik tekan dari administrasi publik di mana negara menjadi salah satu agen tunggal implementasi fungsi negara menjadi administrasi publik yang menekankan fungsi pemerintahan atau negara sebagai *public service*. Terdapat perubahan makna publik sebagai negara, menjadi publik sebagai masyarakat. Menurut Immanuel Kant (1784), publik diartikan sebagai masyarakat warga atau *civil society*. Kata publik dalam bahasa Indonesia menurut Syafiie (2006) didefinisikan sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, sikap, harapan dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai yang mereka miliki. Pendekatan yang dilakukan tidak lagi kepada negara tetapi lebih kepada

masyarakat atau *citizen approach*. Dari *government* yang berorientasi pada "otoritas" menjadi *governance* yang berorientasi pada "kompatibilitas". Pada cakupan ilmu administrasi publik, ilmu ini tidaklah melepaskan diri atau terlepas sama sekali dari kehidupan atau masalah negara. Justru sebaliknya, administrasi publik hadir sebagai bagian integral dalam upaya negara mengelola sumber daya, merumuskan kebijakan, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, setiap dinamika sosial, politik, dan ekonomi yang terjadi dalam kehidupan bernegara akan selalu berdampak terhadap cara administrasi publik dijalankan.

1.6.2.2 Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan ilmu administrasi publik di Indonesia menurut Nicholas Henry terbagi menjadi enam, yaitu sebagai berikut :

1. Paradigma 1 **Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)**, perkembangan paradigma pertama meyakini bahwa politik dan administrasi dianggap sebagai dua hal yang berbeda dalam jenis, dengan melibatkan aktor dan arena yang berbeda, dan dilakukan untuk menuju tujuan yang berbeda. Proses politik dirancang untuk merumuskan tujuan negara, sedangkan administrasi adalah pelaksanaan dari tujuan negara. Para administrator tidak terlibat dalam politik kekuasaan, yaitu politik untuk kepentingan kekuasaan, kelompok dan jangka pendek. Namun, administrator seharusnya terlibat dalam politik kepublikan. Juga, orientasi keterlibatan administrator ialah dalam proses kebijakan untuk mewujudkan nilai dan kepentingan publik.

2. Paradigma 2 **Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937)**, seorang ahli sosial Wiloughby, menyatakan dalam bukunya yang berjudul “*Principles of Public Administration*” bahwa prinsip-prinsip dalam cakupan ilmu administrasi publik dapat dipahami secara mudah dan ditemukan serta berlaku kapan dan dimana saja. Pada periode ini, perkembangan administrasi negara lebih memerhatikan ciri khas fokus dari administrasi negara itu sendiri. Eksistensi administrasi publik pada era ini cukup tersirat pada definisi yang disampaikan oleh (Litchfield dalam *Administrative Science Quarterly*, Vol. I, 1956) : “*Public administration is a study of how all kinds of government institutions are organized, staffed, motivated, and managed*”, yang didefinisikan bahwa administrasi publik merupakan ilmu di mana semua institusi pemerintah diorganisir, dikelola dan dimotivasi.
3. Paradigma 3 **Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1955)**, pemahaman ilmu administrasi publik sebagai ilmu administrasi pemerintahan muncul sebagai akibat dari meluasnya pengaruh para ilmuwan yang cenderung menggunakan *institutional definitions* dari konsep publik dalam *public administration* (Denhardt, 1995). Mereka memahami konsep publik dalam konteks kelembagaan yang selalu menunjuk pada lembaga pemerintah (*government institutions*). Konsep publik selalu dikaitkan dengan lembaga pemerintah. Akibatnya, administrasi publik dipahami sebagai proses administrasi yang terjadi dalam

lembaga-lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah merupakan lokus utama administrasi publik. Dengan demikian, administrasi publik mencakup semua proses administrasi yang terjadi dalam lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif (Denhardt, 1995).

4. Paradigma 4 **Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)**, pada era ini aspek fokus menjadi perhatian utama, sementara lokus tidak dianggap sebagai hal yang wajib dipertimbangkan. Pendekatan ini menekankan pada pengembangan teknik-teknik manajemen dan teori organisasi sebagai bagian integral dari kajian administrasi publik, yang umumnya membutuhkan keahlian serta spesialisasi tertentu. Namun, lokasi atau institusi tempat penerapan teknik-teknik tersebut bukanlah isu utama dalam kerangka pemikiran paradigma ini.
5. Paradigma 5 **Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1971-1990)**, dalam paradigma ini, cakupan (*locus*) administrasi tidak lagi terbatas hanya pada ranah administrasi semata, tetapi telah meluas hingga mencakup teori organisasi. Sementara itu, titik perhatian utama (*fokus*) administrasi pun mengalami perkembangan, mengarah pada kajian tentang bagaimana sebuah organisasi idealnya dijalankan, bagaimana perilaku individu di dalamnya terbentuk, serta bagaimana proses pengambilan keputusan seharusnya dilakukan. Paradigma ini mendorong administrasi publik untuk lebih mengarah pada pemanfaatan teori

serta teknik administrasi, manajemen modern, pendekatan politik-ekonomi, serta berbagai metode dalam merancang, menganalisis, dan mengevaluasi kebijakan publik.

6. Paradigma ***Governance*** (1990-Sekarang), redefinisi teori-teori administrasi publik diperlukan untuk membuat teori-teori tersebut mampu menjelaskan dinamika yang terjadi, baik di dalam dunia akademik maupun praktis. Salah satu cara meredefinisikan teori administrasi publik ialah dengan mengubah orientasi ilmu administrasi publik menjadi *governance*. Orientasi pada *governance* memberi peluang pada para akademisi dan peneliti administrasi publik untuk mendefinisikan kembali kelembagaan di sektor publik, yang selama ini cenderung didominasi oleh birokrasi pemerintah, dan mengkaji kembali prinsip dan nilai-nilai yang selama ini digunakan dalam penataan kekuasaan negara. Dalam studi *governance*, administrasi publik memfokuskan perhatian pada penggunaan semua jenis kekuasaan negara, administratif, politik, dan ekonomi untuk mengelola urusan dan kepentingan publik.

Penggunaan kekuasaan negara menjadi isu sentral dalam studi tentang *governance*, hal ini terjadi karena praktik penggunaan kekuasaan yang buruk dianggap menjadi penyebab utama dari berbagai masalah publik, seperti kemiskinan, pengangguran, dan sebagainya. Oleh karena itu, penggunaan kekuasaan harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip yang mampu menjamin

keputusan publik benar-benar mengabdikan pada kepentingan publik, bukan kepentingan elite, sedangkan dalam *governance* interaksi antara pemerintah dan masyarakat sangat penting. Pengambilan keputusan politik harus mampu menggambarkan keseimbangan kepentingan untuk penataan urusan publik yang efisien dan efektif, dan juga akuntabel dan *trustworthy*. Nilai-nilai lain seperti transparansi, keadilan, konsensus, dan akuntabilitas seharusnya menjadi basis dari penggunaan kekuasaan negara dan pemerintah.

Sedangkan menurut Denhart (2003) perkembangan paradigma ilmu administrasi publik terbagi menjadi tiga, yaitu :

1. ***Old Public Administration***, adanya pemikiran bahwa politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut. Kedua, manusia rasional (administratif) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud bermakna mirip dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative man*). Ketiga, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam

teori-teori ekonomi. Menurut teori pilihan publik, manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan.

2. ***New Public Management***, konsep NPM memiliki keterkaitan dengan permasalahan manajemen kinerja sektor publik karena pengukuran kinerja menjadi salah satu prinsip NPM yang utama. NPM mempunyai pandangan bahwa tiga fungsi utama yaitu pengadaan barang dan jasa, mengelola pendapatan, dan membuat regulasi harus dimiliki oleh sebuah organisasi pemerintah. Dalam menjalankan tiga fungsi tersebut, pemerintah dapat melibatkan pihak non pemerintah dengan pertimbangan profesionalitas dan pencapaian kinerja sehingga lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuan dan fungsi tersebut. (Lane, 2000; Batley & Larbi, 2004 dalam Kismartini, 2022).
3. ***New Public Service***, konsep NPS menjelaskan bahwa fungsi dan peran pemerintah merupakan sebagai pelayan (*server*) bukan sebagai fasilitator pasar (*steering*). Lalu, NPS juga lebih menegaskan pada persoalan akuntabilitas kepada masyarakat bahwa terdapat bentuk akuntabilitas multi-aspek dan tidak hanya berorientasi pada akuntabilitas pasar. Perspektif warga negara dalam NPS ialah sebagai warga negara yang berharap mendapatkan pelayanan secara adil dan menyeluruh dari negara.

1.6.2.3 Manajemen Publik

New Public Management sebagai paradigma kedua menurut Denhardt (2003) sangat berkaitan erat dengan munculnya teori manajemen publik. Dalam cakupan ilmu administrasi publik, teori ini menjadi jawaban dari kondisi birokrasi yang kaku, tidak ada keinginan untuk maju, kompleksitas hierarki jabatan dan tugas, serta mekanisme pembuatan keputusan yang *top-down*. Manajemen publik merupakan bentuk modernisasi dan reformasi dalam manajemen dan administrasi, serta memiliki efek depolitisasi dan desentralisasi kekuasaan. Teori manajemen berkaitan dengan proses bagaimana tindakan yang dimaksudkan dapat dilaksanakan (diarahkan, dikoordinasikan, dan diatur) untuk mencapai tujuan perusahaan dengan menggunakan prinsip-prinsip manajemen. Dalam konteks administratif, manajemen dianggap sebagai pelaku utama dari kegiatan ini karena memiliki peran sebagai pelaksana atau pelaku utama administrasi. Secara lebih lanjut, manajemen publik adalah campuran tugas manajemen seperti perencanaan, koordinasi, dan pengendalian di satu sisi dan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik di sisi lain.

Secara tersirat, Woodrow Wilson pada tahun 1887 dalam tulisannya yang berjudul "*The Study of Administration*" menyebutkan bahwa terdapat empat prinsip dasar manajemen publik yaitu :

- 1) Pemerintah sebagai *setting* utama organisasi.
- 2) Fungsi eksekutif sebagai fokus utama.

- 3) Pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi.
- 4) Metode perbandingan sebagai suatu metode studi dan pengembangan studi bidang administrasi publik.

Dalam ilmu administrasi publik, manajemen publik berperan sebagai cabang ilmu yang khusus membahas keilmuan mengenai desain program dan restrukturisasi organisasi, alokasi sumberdaya melalui sistem penganggaran, manajemen keuangan dan manajemen sumberdaya manusia, evaluasi program dan audit (Ott *et al.* dalam Andy, 2014). Fungsi-fungsi utama manajemen publik melibatkan langkah-langkah berikut:

- 1) Perencanaan merupakan tahap awal dalam manajemen publik, di mana tujuan, sasaran, kebijakan, dan program-program publik diidentifikasi dan dirumuskan. Dalam tahap ini, rencana strategis dibuat untuk mengarahkan aktivitas-aktivitas publik ke arah yang diinginkan.
- 2) Pengorganisasian sebagai tahapan kedua menjadi proses membentuk struktur organisasi yang efisien dan efektif. Tugas, tanggung jawab, dan wewenang setiap anggota organisasi ditentukan. Proses ini melibatkan penempatan sumber daya manusia dan fisik secara tepat agar tujuan organisasi dapat tercapai.
- 3) Pelaksanaan menjadi tahap lanjutan yang merupakan proses implementasi rencana dan program yang telah dirumuskan.

Tindakan konkret diambil untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Selama tahap ini, komunikasi yang baik dan koordinasi yang efektif antar bagian organisasi menjadi penting.

- 4) Pengawasan melibatkan pemantauan pelaksanaan program dan proyek untuk memastikan bahwa mereka berjalan sesuai dengan rencana. Jika ada penyimpangan atau masalah, tindakan korektif diambil untuk mengatasi situasi tersebut. Tujuan pengawasan adalah memastikan akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dalam pelaksanaan program.
- 5) Evaluasi merupakan proses penilaian terhadap pencapaian hasil dan dampak dari program dan kebijakan publik. Evaluasi ini dilakukan untuk menilai sejauh mana program telah mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan serta untuk memperbaiki proses manajemen publik di masa depan.
- 6) Inovasi dan Perubahan membentuk manajemen publik agar mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, proses inovasi dan perubahan menjadi bagian penting dari manajemen publik, termasuk dalam merancang dan mengimplementasikan solusi-solusi baru untuk tantangan-tantangan yang muncul.
- 7) Manajemen Sumber Daya berkaitan dengan penataan sumber daya publik, termasuk anggaran, tenaga kerja, waktu, dan

fasilitas. Pemilihan prioritas dan alokasi sumber daya yang tepat menjadi aspek penting dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi.

- 8) Partisipasi Publik berperan dalam melibatkan partisipasi masyarakat dan stakeholder lainnya untuk diintegrasikan. Membuka kanal untuk partisipasi dapat memperkaya keputusan dan memberikan legitimasi pada program-program publik.

1.6.2.4 Governance

Perkembangan ilmu administrasi publik yang diteliti dari perspektif paradigma mengalami perkembangan yang pesat. Pada tahun 1990, para ahli memberikan kritik dengan menyatakan bahwa selama ini tidak mampu menjelaskan berbagai fenomena yang terjadi dalam pengelolaan kepentingan publik, karena hanya mencakup pada administrasi pemerintahan. Dengan adanya kritik ini, Caiden dalam Dwiyanto (2021) mengusulkan bahwa arti publik dalam administrasi publik dapat dipahami secara normatif, yang didefinisikan sebagai urusan dan kepentingan publik secara menyeluruh. Keinginan untuk mengembangkan studi *governance* juga didukung oleh permasalahan yang terjadi dalam praktik, seperti kegagalan dalam implementasi program dan proyek pembangunan di berbagai negara akibat dari adanya praktik *governance* yang buruk. Di Indonesia, perkembangan studi *governance* juga didukung dari ketidakpuasan masyarakat pada era pemerintahan orde baru karena dominasi pemerintah yang sangat kuat. Teori *governance* menjawab kritikan dengan menjadikan ilmu administrasi publik sebagai ilmu yang merangkul seluruh bentuk kekuasaan negara, baik dalam hal

administratif, politik, maupun ekonomi dalam rangka mengelola urusan serta kepentingan masyarakat secara luas. Isu utama dalam kajian *governance* adalah bagaimana kekuasaan negara digunakan, sebab penyalahgunaan kekuasaan sering dianggap sebagai akar dari berbagai persoalan publik seperti kemiskinan, kebodohan, dan pengangguran. Oleh karena itu, penggunaan kekuasaan harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang menjamin bahwa setiap keputusan publik benar-benar berpihak pada masyarakat, bukan semata-mata melayani kepentingan kelompok elit. Dalam teori *governance*, hubungan dan interaksi antara pemerintah dan masyarakat menjadi hal yang sangat krusial. Proses pengambilan keputusan politik harus mencerminkan keseimbangan antara berbagai kepentingan, demi terciptanya pengelolaan publik yang efisien, efektif, akuntabel, serta dapat dipercaya. Prinsip-prinsip seperti transparansi, keadilan, konsensus, dan akuntabilitas harus menjadi landasan utama dalam penggunaan kekuasaan oleh negara dan pemerintah (Dwiyanto, 2021).

Kemitraan antara pemerintah dan institusi di luar pemerintahan dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori, yaitu: (1) kolaborasi antar instansi pemerintah (internal), (2) kemitraan antara pemerintah dan sektor bisnis, serta (3) kemitraan antara pemerintah dan lembaga masyarakat sipil. Pertama, kolaborasi antar instansi pemerintah terjadi ketika berbagai departemen atau lembaga yang memiliki fokus sektoral tertentu bekerja sama untuk menyelesaikan permasalahan yang bersifat lintas sektor. Dalam konteks ini, pelayanan publik seringkali memerlukan

sinergi antara beberapa instansi karena kompleksitas isu yang ditangani. Kedua, kemitraan antara pemerintah dan sektor bisnis merupakan bentuk kolaborasi yang dimulai jauh sebelum kolaborasi dengan masyarakat sipil dilakukan. Dunia bisnis dinilai memiliki prinsip yang kuat dalam hal efisiensi dan kreativitas, yang menjadi dorongan utama pemerintah untuk bekerja sama. Citra positif yang melekat pada sektor bisnis juga menjadi pertimbangan dalam menjalin kemitraan ini. Ketiga, kemitraan antara pemerintah dan lembaga masyarakat sipil sering kali diwadahi oleh pemerintah itu sendiri. Di beberapa contoh, pemerintah memiliki alasan strategis untuk mendukung lahirnya lembaga-lembaga masyarakat sipil. Selsky dan Parker menyebut lembaga-lembaga ini dikenal dengan istilah seperti *manufactured civil society*, *shadow state*, atau *the third party of government*, yang merujuk pada organisasi masyarakat sipil yang pada awalnya dibentuk dan didanai oleh pemerintah (Dwiyanto dalam Hardi, 2020).

Selanjutnya, konsep *governance* melahirkan empat dimensi strategis yang menjadi landasan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan modern. Dieleman et al. dalam Danar (2022) mengidentifikasi empat dimensi tersebut, yaitu: (1) Kinerja (*Performance*), (2) Ekuitas dan Kesetaraan (*Equity and Equality*), (3) Kemitraan dan Partisipasi (*Partnerships and Participation*), serta (4) Akuntabilitas dan Transparansi (*Accountability and Transparency*). Keempat dimensi ini mencerminkan pendekatan baru dalam tata kelola pemerintahan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*multiple actors*) dalam proses

pengambilan keputusan maupun pelaksanaan kebijakan publik. Pendekatan ini jauh berbeda dengan model pemerintahan klasik yang lebih menekankan pada dominasi tunggal pemerintah atau yang sering disebut sebagai pendekatan *single actor*. Dalam model sebelumnya, negara menjadi aktor utama bahkan satu-satunya dalam menentukan arah dan isi kebijakan. Sementara itu, dalam kerangka *governance*, peran aktor non-pemerintah seperti sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, serta komunitas lokal menjadi semakin penting dan diakui.

Peralihan dari pendekatan *single actor* ke *multiple actors* menandai suatu titik balik penting dalam evolusi praktik pemerintahan. Transformasi ini mencerminkan pergeseran menuju budaya pemerintahan yang lebih adaptif, inklusif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Prinsip-prinsip birokrasi yang kaku, hierarkis dan terlalu terstruktur mulai ditinggalkan. Sebagai gantinya, *governance* menghadirkan paradigma baru yang menekankan pada fleksibilitas, kolaborasi, dan partisipasi, yang pada akhirnya memunculkan berbagai konsep dan inovasi baru dalam tata kelola publik. Ragam gagasan itu bercirikan *good governance*, *good corporate governance*, *sound governance*, *open governance*, *dynamic governance*, *strategic governance*, *smart governance* dan *capacity governance*. Lebih lanjut, menurut PBB (UNESCAP, 2009), *good governance* memiliki delapan karakteristik utama, yaitu (1) Partisipasi (*Participation*), (2) Tegaknya Aturan Hukum (*Rule of Law*), (3) Transparansi (*Transparency*) (4) Responsivitas (*Responsiveness*), (5) Orientasi Konsensus (*Consensus*

Oriented), (6) Kesenjangan (*Equity and Inclusiveness*), (7) Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*), (8) Akuntabilitas (*Accountability*).



Gambar 5. Karakteristik *Good Governance*

Sumber : UNESCAP (2009)

1.6.2.5 *Stakeholders*

Stakeholders merupakan salah satu komponen utama yang berperan dalam keberhasilan pencapaian tujuan organisasi sektor publik. Seiring dengan berkembangnya paradigma *Good Governance*, administrasi publik dituntut untuk melibatkan berbagai pihak berkepentingan dalam proses perumusan hingga pelaksanaan kebijakan publik. Para *stakeholders* yang berasal dari berbagai latar belakang, seperti pemerintah, sektor bisnis, lembaga swadaya masyarakat, kalangan akademisi, hingga masyarakat umum, dibentuk untuk dapat berkolaborasi secara aktif untuk mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, pemahaman yang mendalam mengenai mekanisme dan dinamika kolaborasi antar *stakeholders* menjadi sangat penting. Peluang keberhasilan pada implementasi kebijakan bergantung

pada kualitas sumber daya pelaksana atau pemangku kepentingan yang terlibat. Dalam Talaa *et. al.* (2023) dinyatakan beberapa pendapat para ahli mengenai definisi *stakeholders* yaitu :

1. Freeman (1984) mendefinisikan bahwa *stakeholders* sebagai kelompok atau individu yang dapat memengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu.
2. Biset (1998) secara singkat mendefinisikan *stakeholders* yaitu orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan.

Penjelasan definisi *stakeholders* ini membantu organisasi dalam mengidentifikasi dan memahami tanggung jawab serta pengaruh masing-masing *stakeholders*, sehingga dapat merancang strategi komunikasi dan keterlibatan yang efektif untuk mencapai tujuan bersama.

1.6.2.6 Peran *Stakeholders*

Pembahasan terkait identifikasi teori *stakeholders* yang telah dipaparkan diatas membawa pada langkah penting selanjutnya yaitu memahami bagaimana peran masing-masing *stakeholders* terbentuk dan dijalankan dalam konteks pelaksanaan program. Setiap aktor memiliki kepentingan, tanggung jawab, serta tingkat pengaruh yang berbeda, yang pada akhirnya memengaruhi dinamika kerja sama dan keberhasilan program. *Overseas Development Administration* (ODA) pada tahun 1995 mengemukakan bahwa peran *stakeholders* terbagi menjadi *stakeholders* primer, sekunder dan kunci. Secara lebih jelasnya dijelaskan sebagai berikut :

- 1) *Stakeholders* Primer yaitu *stakeholders* yang langsung terpengaruh oleh suatu kegiatan, baik positif (seperti orang yang mendapat manfaat) atau negatif.
- 2) *Stakeholders* Kunci yaitu *stakeholders* yang dapat memberikan pengaruh besar, atau memiliki peran penting terhadap keberhasilan suatu program.
- 3) *Stakeholders* Sekunder atau Pendukung yaitu *stakeholders* yang terlibat dalam proses bantuan atau kegiatan, tetapi tidak langsung terkena dampaknya. Mereka umumnya berperan sebagai perantara atau penghubung.

Selain itu, menurut Freeman R.E. (1984) *stakeholders* dapat dikategorikan berdasarkan peran dan kepentingan yang dimiliki hingga menjadi lima kategori utama, yaitu sebagai berikut :

- 1) *Policy creator* yaitu *stakeholders* yang berperan sebagai pengambil keputusan dan penentu suatu kebijakan.
- 2) Koordinator yaitu *stakeholders* yang berperan mengkoordinasikan *stakeholders* lain yang terlibat.
- 3) Fasilitator yaitu *stakeholders* yang berperan dalam memfasilitasi dan mencukupi apa yang dibutuhkan kelompok sasaran.
- 4) Implementor yaitu *stakeholders* pelaksana kebijakan yang didalamnya termasuk kelompok sasaran.
- 5) Akselerator yaitu *stakeholders* yang berperan mempercepat dan memberikan kontribusi agar suatu program dapat berjalan sesuai sasaran atau bahkan lebih cepat waktu pencapaiannya.

Klasifikasi peran diatas mempermudah organisasi dalam memetakan posisi dan fungsi setiap *stakeholders*, juga membuka ruang untuk mengevaluasi efektivitas program dan menyusun strategi peningkatan kontribusi peran berdasarkan kebutuhan program. Pemahaman terhadap masing-masing peran menjadi kunci dalam menciptakan tata kelola yang partisipatif, efisien, dan berkelanjutan, khususnya pihak yang bersinergi dalam penataan RTH.

1.6.2.7 Analisis *Stakeholders*

Stakeholders merupakan individu, kelompok, atau institusi yang memiliki kepentingan, pengaruh, atau terpengaruh oleh suatu kebijakan, program, atau kegiatan. Dalam kerangka teoritis, keberadaan *stakeholders* menjadi elemen penting dalam mendorong keberhasilan pelaksanaan program, terutama dalam konteks tata kelola yang partisipatif dan kolaboratif. Masing-masing peran yang dimiliki oleh setiap aktor dijalankan sesuai dengan posisi, kepentingan, dan kapasitas yang dimiliki. Lebih lanjut, analisis *stakeholders* diperlukan karena empat alasan utama dalam konteks kebijakan pembangunan. Pertama, pelaksanaan suatu kebijakan menuntut adanya keterlibatan para *stakeholders*. Kedua, *stakeholders* sering kali menjadi pihak yang menetapkan kriteria keberhasilan suatu kebijakan. Ketiga, resistensi dari *stakeholders* dapat menimbulkan berbagai risiko dan berdampak negatif terhadap proses maupun hasil kebijakan. Keempat, kebijakan yang dilaksanakan dapat memberikan pengaruh, baik yang bersifat positif maupun negatif, terhadap para *stakeholders*. Selain itu, analisis ini menjadi penting karena berbagai

organisasi dan individu memiliki potensi untuk terlibat dalam penyelesaian permasalahan publik (Tampio *et al.*, 2022). Oleh karena itu, pemahaman terhadap klasifikasi, peran, dan dinamika antar *stakeholders* sangat penting untuk menganalisis efektivitas pelaksanaan suatu program atau kebijakan. Hal ini selaras dengan penelitian yang sedang dilakukan bahwa penataan RTH juga tidak dapat dipisahkan dari dinamika *stakeholders* yang terlibat.

Berdasar pada teori *governance* dan *stakeholders*, secara umum penataan RTH melibatkan beberapa *stakeholders*, yang didominasi oleh pemerintah, dengan dibantu oleh aktor nonpemerintah yaitu masyarakat. Keterlibatan *stakeholders* dalam penataan RTH menunjukkan adanya kolaborasi yang saling mendukung. Pemerintah sebagai koordinator utama menjalin kerjasama dengan pihak nonpemerintah untuk mengatasi keterbatasan sumber daya. Pihak nonpemerintah berperan dalam pemeliharaan dan pengawasan RTH. Relasi ini menciptakan sinergi yang positif dalam mewujudkan RTH yang berfungsi optimal. Menurut Putra *et al.* (2023), sinergi antar *stakeholders* menjadi kunci utama dalam menciptakan penataan RTH yang efektif dan berdaya guna. Hal ini menjadi bukti bahwa sinergi antar *stakeholders* membuka peluang keberhasilan yang lebih luas, karena kolaborasi yang baik mendukung terwujudnya penyatuan sumber daya, pembagian peran yang jelas, dan pengambilan keputusan yang lebih responsif terhadap kebutuhan program. Ketika masing-masing pihak menjalankan perannya secara optimal dan saling melengkapi, maka tujuan penataan RTH yang berkelanjutan dan berpihak pada kepentingan publik akan lebih mudah tercapai.

1.6.2.8 Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Secara umum, ruang terbuka publik di wilayah perkotaan terdiri atas dua jenis, yaitu Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan ruang terbuka non-hijau. RTH merupakan bagian dari ruang terbuka yang terdapat di kawasan perkotaan dan ditanami dengan vegetasi, baik yang bersifat endemik maupun introduksi. Keberadaan RTH dimaksudkan untuk mendukung berbagai fungsi, seperti fungsi intrinsik dan fungsi ekstrinsik yang mampu memberikan dampak positif secara keseluruhan bagi masyarakat. Sementara itu, ruang terbuka non-hijau mencakup area terbuka yang diperkeras (seperti plaza atau trotoar) dan juga ruang terbuka biru (RTB), yakni area perairan seperti sungai, danau, atau wilayah yang dirancang untuk fungsi retensi air. Tertulis dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kawasan Perkotaan (2008), penyediaan RTH berdasarkan luas wilayah di perkotaan adalah sebagai berikut:

- RTH di perkotaan terdiri dari RTH Publik dan RTH privat;
- Proporsi RTH pada wilayah perkotaan adalah sebesar minimal 30% yang terdiri dari 20% RTH publik dan 10% terdiri dari RTH privat;
- Apabila luas RTH baik publik maupun privat di kota yang bersangkutan telah memiliki total luas lebih besar dari peraturan atau perundangan yang berlaku, maka proporsi tersebut harus tetap dipertahankan keberadaannya.

Proporsi 30% merupakan ukuran minimal untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan

keseimbangan mikroklimat, maupun sistem ekologis lain yang dapat meningkatkan ketersediaan udara bersih yang diperlukan masyarakat, serta sekaligus dapat meningkatkan nilai estetis kota. Target luas sebesar 30% dari luas wilayah kota dapat dicapai secara bertahap melalui pengalokasian lahan perkotaan.

Masalah yang ditimbulkan oleh konversi lahan hijau bukan hanya dalam masalah tata ruang, tetapi juga menyangkut masalah lingkungan, ekonomi, sampai masalah sosial (Harahap, 2021). Dari perspektif lingkungan, berbagai permasalahan seperti menurunnya kualitas air tanah, tingginya tingkat pencemaran udara, serta meningkatnya kebisingan di kawasan perkotaan memiliki keterkaitan langsung maupun tidak langsung dengan minimnya keberadaan RTH dari segi fungsi ekologis. Selain itu, meningkatnya frekuensi bencana seperti banjir dan tanah longsor di daerah perkotaan saat ini juga erat kaitannya dengan terganggunya sistem tata air, akibat terbatasnya area resapan serta besarnya volume limpasan permukaan (*run-off*). Dampak dari kondisi ini tidak hanya dirasakan secara lingkungan, tetapi juga secara ekonomi, yaitu berupa penurunan produktivitas, memburuknya tingkat kesehatan masyarakat, dan menurunnya angka harapan hidup. Secara sosial, tingginya angka kriminalitas dan konflik horizontal di antara kelompok masyarakat perkotaan dapat dikaitkan dengan kurangnya ruang-ruang publik yang mampu mengakomodasi kebutuhan interaksi sosial dan menyediakan sarana hiburan masyarakat. Kualitas lingkungan perumahan yang rendah serta minimnya penyediaan ruang terbuka publik turut memengaruhi

kondisi psikologis masyarakat, yang berujung pada menurunnya kualitas kehidupan sosial dan mental masyarakat. Melihat masalah-masalah yang ditimbulkan, maka penyediaan RTH merupakan salah satu faktor penyeimbang ekologi kota (Harahap, 2021)

Dari sisi teknis, penyelenggaraan RTH di perkotaan menghadapi berbagai tantangan, seperti belum optimalnya penyediaan RTH baik dari segi jumlah (kuantitatif) maupun mutu (kualitatif), lemahnya kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia, rendahnya partisipasi para pemangku kepentingan, serta terbatasnya ketersediaan lahan di kawasan permukiman untuk dijadikan area RTH. Rendahnya proporsi ruang kota yang dialokasikan untuk ruang terbuka dan kecilnya rasio ruang terbuka per kapita merupakan contoh dari permasalahan kuantitatif yang ada. Sementara secara kelembagaan, kebutuhan akan regulasi dan pedoman teknis yang lebih komprehensif mengenai penyelenggaraan RTH masih menjadi perhatian, sehingga pengelolaannya memerlukan penguatan kerangka kebijakan agar dapat terwujud dengan maksimal.

Di sisi lain, peningkatan kapasitas sumber daya manusia sangat dibutuhkan agar penataan dan pemeliharaan RTH dapat dilakukan secara profesional dan memiliki manfaat secara keseluruhan. Dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH). RTH memiliki dua kategori fungsi utama, yaitu fungsi intrinsik dan fungsi ekstrinsik, yaitu sebagai berikut :

1. Fungsi Intrinsik (fungsi utama RTH), fungsi intrinsik adalah fungsi dasar yang melekat pada keberadaan RTH, yaitu:

a. Fungsi ekologis

- memberi jaminan pengadaan RTH menjadi bagian dari sistem sirkulasi udara (paru-paru kota);
- pengatur iklim mikro agar sistem sirkulasi udara dan air secara alami dapat berlangsung lancar;
- sebagai peneduh;
- produsen oksigen;
- penyerap air hujan;
- penyedia habitat satwa;
- penyerap polutan media udara, air dan tanah, serta;
- penahan angin

2. Fungsi Ekstrinsik (fungsi tambahan RTH), fungsi ekstrinsik merupakan manfaat tambahan yang dapat berkembang seiring penataan dan pemanfaatan RTH, yaitu:

a. Fungsi sosial budaya selain menciptakan interaksi sosial masyarakat, juga mengangkat potensi lokal, meliputi :

- menggambarkan ekspresi budaya lokal;
- merupakan media komunikasi warga kota;
- tempat rekreasi;
- wadah dan objek pendidikan, penelitian, dan pelatihan dalam mempelajari alam.

b. Fungsi ekonomi berarti memiliki nilai ekonomis produktif bagi masyarakat, meliputi :

- sumber produk yang bisa dijual, seperti tanaman bunga, buah, daun, sayur mayur;
 - bisa menjadi bagian dari usaha pertanian, perkebunan, kehutanan dan lain-lain.
- c. Fungsi estetis, berarti menciptakan keindahan pada lingkungan sekitarnya melalui keindahan warna, bentuk, kombinasi tekstur, bau-bauan ataupun bunyi dari satwa liar yang menghuninya, meliputi :
- meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungan kota baik dari skala mikro: halaman rumah, lingkungan permukiman, maupun makro: lansekap kota secara keseluruhan;
 - menstimulasi kreativitas dan produktivitas warga kota;
 - pembentuk faktor keindahan arsitektural;
 - menciptakan suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun.
- d. Fungsi edhapis, sebagai tempat hidup satwa dan jasad renik lainnya. Fungsi edhapis dapat dipenuhi dengan penanaman pohon yang sesuai, misalnya memilih pohon yang buah atau bijinya atau serangga yang hidup di daun-daunnya, digemari oleh burung.
- e. Fungsi hidro-orologis, sebagai perlindungan terhadap kelestarian tanah dan air. Fungsi hidro-orologis dapat diwujudkan dengan tidak membiarkan lahan terbuka tanpa tanaman penutup sehingga menimbulkan erosi, serta meningkatkan infiltrasi air ke dalam tanah

melalui mekanisme perakaran pohon dan daya serap air dari humus.

- f. Fungsi klimatologis sebagai pencipta iklim mikro efek dari proses fotosintesa dan respirasi tanaman. Fungsi klimatologis dapat dicapai jika RTH memiliki cukup banyak pohon tahunan.
- g. Fungsi protektif, berarti melindungi dari gangguan angin, bunyi, dan terik matahari melalui kerapatan dan kerindangan pohon perdu dan semak.
- h. Fungsi higienis, berarti memiliki kemampuan untuk mereduksi polutan baik di udara maupun di air.
- i. Fungsi edukatif, berarti menjadi sumber pengetahuan masyarakat tentang berbagai hal, misalnya macam dan jenis vegetasi, asal muasalnya, nama imiahnya, manfaat serta khasiatnya. Untuk itu pada tanaman tertentu dapat diberikan papan informasi yang dapat memberikan pengetahuan baru yang menarik.

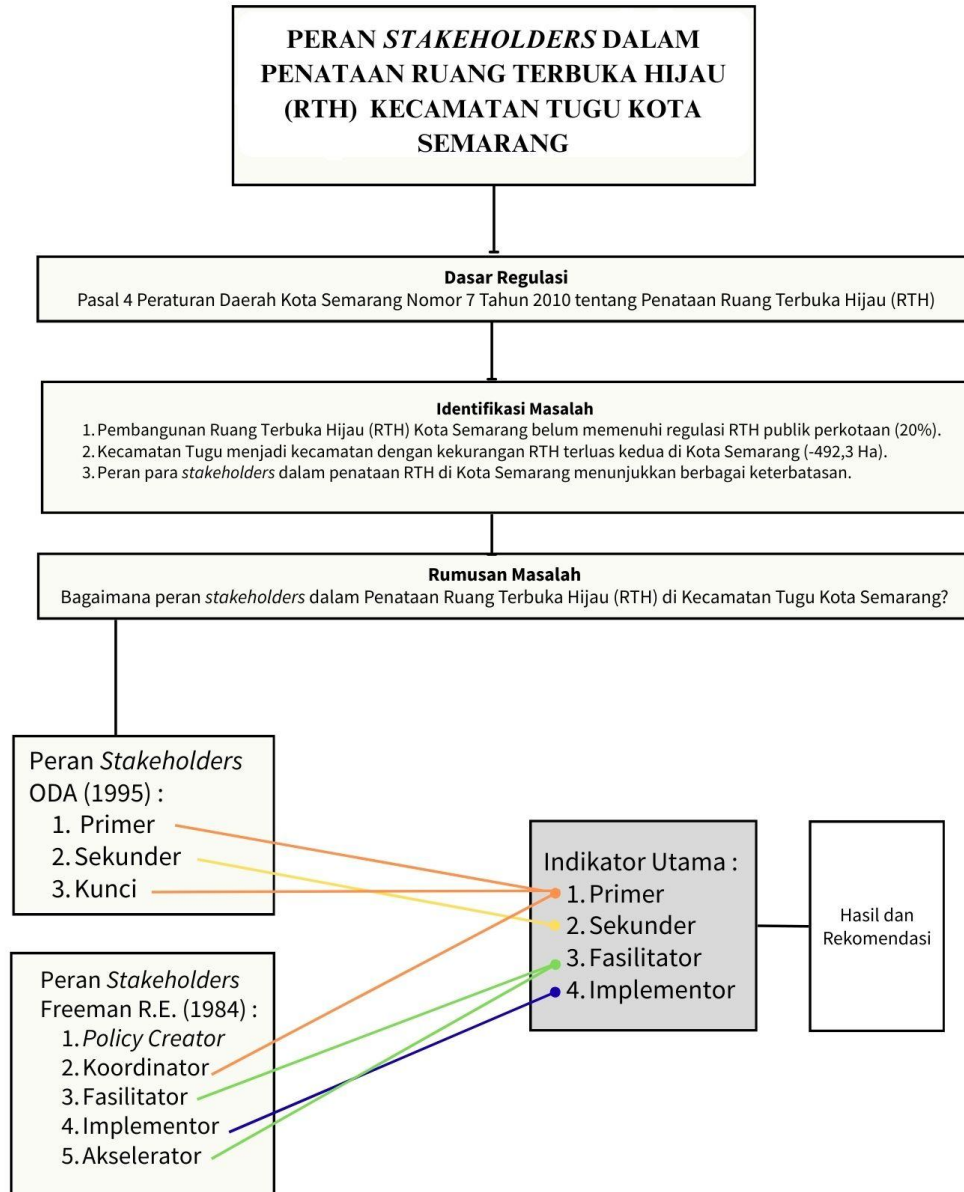
1.6.2.9 Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Penataan RTH merupakan salah satu isu yang perlu diperhatikan dalam keberjalanan tata kota ruang. Penataan RTH di Kota Semarang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang didefinisikan sebagai kegiatan yang meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian RTH. Dalam peraturan tersebut, tertulis bahwa penataan RTH disusun dengan tujuan untuk menjaga keserasian dan keseimbangan

ekosistem lingkungan, serta memastikan ketersediaan lahan yang berfungsi sebagai kawasan resapan air.

Selain itu, penataan RTH juga bertujuan menciptakan keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan sebagai bagian dari aspek planologis perkotaan yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat. Lebih lanjut, penataan RTH diharapkan dapat meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sehingga tercipta kawasan yang aman, nyaman, segar, indah, dan bersih, serta mewujudkan keterpaduan dalam kegiatan pembangunan sebagai landasan operasional penataan RTH yang berkelanjutan.

1.7 Kerangka Pikir Penelitian



Gambar 6. Kerangka Pikir Penelitian

Sumber : Diolah oleh Penulis (2025)

1.8 Operasionalisasi Konsep

Penataan RTH tidak terlepas dari keterlibatan berbagai pihak yang memiliki kepentingan dan perannya masing-masing. Untuk memastikan pelaksanaan penataan RTH berjalan secara optimal, penting untuk dianalisis bagaimana peran dan kontribusi setiap aktor yang terlibat. Dalam proses penelitian, dibutuhkan operasionalisasi konsep agar konsep-konsep yang bersifat luas, seperti penataan RTH, fungsi intrinsik, fungsi ekstrinsik dan peran *stakeholders* dapat didefinisikan menjadi suatu hal yang jelas serta terukur. Dengan melakukan operasionalisasi, penyusunan instrumen penelitian yang tepat akan lebih mudah dilakukan. Dalam memudahkan pemahaman, operasionalisasi konsep telah dioperasionalkan sebagai berikut :

- 1) Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan penataan daerah-daerah untuk tanaman sesuai Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2010 yang berupa fungsi utama atau intrinsik yaitu fungsi ekologis dan fungsi tambahan atau ekstrinsik yang meliputi fungsi sosial budaya, ekonomi, estetis, edhapis, hidro-orologis, klimatologis, protektif, higienis dan edukatif.
- 2) Fungsi Intrinsik merupakan fungsi dasar yang melekat pada keberadaan RTH yang didalamnya termasuk fungsi ekologis. Fungsi ini didefinisikan yaitu fungsi yang erat kaitannya dengan memberikan jaminan sebagai paru-paru kota yang mendukung sirkulasi udara, pengatur iklim mikro, dan menjaga kelancaran sistem udara serta air secara alami. Selain itu, fungsi ini juga menjelaskan RTH sebagai peneduh, penghasil oksigen,

penyerap air hujan, penyedia habitat satwa, penyerap polutan udara, air, dan tanah, serta penahan angin yang membantu menciptakan lingkungan kota yang lebih bersih, sejuk, dan nyaman.

- 3) Fungsi Ekstrinsik merupakan fungsi yang memberikan manfaat tambahan agar dapat berkembang seiring penataan dan pemanfaatan RTH. Seperti yang tertera dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2010 bahwa fungsi ekstrinsik memiliki sembilan poin utama yaitu fungsi sosial budaya, ekonomi, estetis, edhapis, hidro-orologis, klimatologis, protektif, higienis dan edukatif.

Penelitian ini berlandaskan *Grand Theory* yaitu teori peran *stakeholders* menurut ODA (1995) yaitu peran *stakeholders* primer, sekunder, kunci dan Freeman R.E. (1984) yaitu *policy creator*, koordinator, fasilitator, implementor dan akselerator yang berjumlah delapan indikator. Namun, agar penelitian berjalan secara efektif dan menghasilkan tujuan yang ingin dicapai, penelitian ini menggunakan *Middle Range Theory* yang menghasilkan empat indikator yaitu peran *stakeholders* primer, sekunder, fasilitator dan implementor. Hal ini diperkuat dengan alasan bahwa peran *stakeholders* primer sudah mewakili *stakeholders* kunci, *policy creator* dan koordinator. Sedangkan fasilitator sudah mampu menggambarkan *stakeholders* akselerator.

Peran *stakeholders* primer sudah menjelaskan sebagian besar definisi dari indikator yang telah disebutkan yaitu *stakeholders* kunci sebagai aktor yang berpengaruh besar pada kebijakan program, *policy creator* sebagai aktor pengambilan keputusan dan koordinator yang berperan dalam mengkoordinasikan *stakeholders* lain yang terkait. Penjelasan tersebut sudah sudah dijelaskan dan

diwakilkan oleh peran *stakeholders* primer. Maka dari itu, dari delapan indikator teori peran *stakeholders* ODA (1995) & Freeman R.E. (1984) diambil empat indikator utama yang mewakilkan inti analisis penelitian secara keseluruhan. Secara lebih jelasnya, teori peran *stakeholders* dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Peran *stakeholders* primer menurut ODA (1995) yaitu *stakeholders* yang langsung terpengaruh oleh suatu kegiatan, baik positif (seperti orang yang mendapat manfaat) atau negatif.
- 2) Peran *stakeholders* sekunder menurut ODA (1995) yaitu *stakeholders* yang terlibat dalam proses bantuan atau kegiatan, tetapi tidak langsung terkena dampaknya. Mereka umumnya berperan sebagai perantara atau penghubung.
- 3) Peran *stakeholders* fasilitator menurut Freeman R.E. (1984) yaitu *stakeholders* yang berperan dalam memfasilitasi dan mencukupi apa yang dibutuhkan kelompok sasaran.
- 4) Peran *stakeholders* implementor menurut Freeman R.E. (1984) yaitu *stakeholders* pelaksana kebijakan yang didalamnya termasuk kelompok sasaran.

Tabel 4. Konsep, Fenomena, Gejala Penelitian

Konsep	Fenomena	Gejala
Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan penataan daerah-daerah untuk tanaman sesuai Pasal 4	Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH). 1.1 Fungsi Intrinsik a. Fungsi Ekologis	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer 2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor
	1.2 Fungsi Ekstrinsik	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2010 yang berupa fungsi utama atau intrinsik yaitu fungsi ekologis dan fungsi tambahan atau ekstrinsik yang meliputi fungsi sosial budaya, ekonomi, estetis, edhapis, hidro-orologis, klimatologis, protektif, higienis dan edukatif.	a. Fungsi Sosial Budaya	2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor
	b. Fungsi Ekonomi	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer 2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor
	c. Fungsi Estetis	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer 2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor
	d. Fungsi Edhapis	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer 2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor
	e. Fungsi Hidro-orologis	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer 2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor
	f. Fungsi Klimatologis	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer 2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor
	g. Fungsi Protektif	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer 2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor
	h. Fungsi Higienis	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer

		2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor
	i. Fungsi Edukatif	1) Peran <i>Stakeholders</i> Primer 2) Peran <i>Stakeholders</i> Sekunder 3) Peran <i>Stakeholders</i> Fasilitator 4) Peran <i>Stakeholders</i> Implementor

Sumber : Diolah oleh Penulis (2025)

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Tipe Penelitian

Pada kesempatan ini, penelitian dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif. Metode kualitatif merupakan metode penelitian yang berfokus pada pemahaman fenomena melalui persepsi, dengan pendekatan yang menghasilkan analisis deskriptif dalam bentuk narasi lisan mengenai objek penelitian. Penelitian kualitatif memerlukan pengetahuan yang mendalam dari peneliti, karena prosesnya melibatkan wawancara langsung dengan objek yang diteliti (Syafri, 2021). Selanjutnya, menurut Sugiyono *et al.* (2020), kualitatif deskriptif didefinisikan sebagai jenis penelitian yang bertujuan untuk menyajikan gejala, fakta, atau peristiwa secara terstruktur dan tepat, yang menggambarkan karakteristik dari populasi daerah atau program tertentu. Dalam penelitian deskriptif, cenderung tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan dan menguji hipotesis.

1.9.2 Lokus dan Fokus Penelitian

Lokus penelitian ini terletak di Kecamatan Tugu yang merupakan kecamatan dengan luas RTH paling sedikit kedua di Kota Semarang setelah Kecamatan Mijen. Kecamatan Tugu dipilih sebagai lokasi penelitian karena tantangan dalam penataan RTH yang cukup signifikan, mengingat keterbatasan RTH yang tersedia di kawasan Kecamatan Tugu cukup rendah. Kondisi ini berkaitan dengan fokus penelitian yang terletak pada peran *stakeholders* dalam penataan RTH di Kecamatan Tugu. Penelitian ini bertujuan untuk menggali lebih dalam permasalahan yang muncul terkait dengan penataan RTH, khususnya bagaimana peran *stakeholders* yang terlibat dalam upaya penataan RTH di Kecamatan Tugu berjalan. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini akan menggunakan teori utama sebagai dasar analisis yaitu teori peran *stakeholders* untuk memahami peran para aktor yang bertanggung jawab dalam penataan RTH.

1.9.3 Subjek Penelitian

Dengan mempertimbangkan keterbatasan yang ada, penelitian ini dilakukan dengan teknik *purposive sampling*. Teknik *purposive sampling* memiliki ciri utama bahwa anggota sampel dipilih secara khusus dengan berdasar pada tujuan penelitian yang sedang dilakukan. Subjek utama dalam penelitian ini adalah pihak yang berwenang dalam penataan RTH, serta instansi-instansi terkait dan subjek pendukung penelitian seperti pihak masyarakat yang dilibatkan dalam penataan RTH. Berdasarkan *Preliminary Research*, diketahui bahwa yang menjadi informan dalam

penelitian ini, yaitu meliputi Staf Bidang Pertamanan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang, Kepala Subkoordinator Konservasi Keanekaragaman Hayati Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang, Camat Kecamatan Tugu, Kepala Seksi Pembangunan Kecamatan Tugu, Lurah di Wilayah Kecamatan Tugu dan Ketua RT di Kecamatan Tugu.

Tabel 5. Subjek Penelitian

No.	Informan	Jumlah	Persen	Total	Teknik Pemilihan Informan
1.	Staf Bidang Pertamanan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang	15	7%	1	<i>Purposive Sampling</i>
2.	Kepala Subkoordinator Konservasi Keanekaragaman Hayati Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang	1	100%	1	<i>Purposive Sampling</i>
3.	Camat Kecamatan Tugu	1	100%	1	<i>Purposive Sampling</i>
4.	Kepala Seksi Pembangunan Kecamatan Tugu	1	100%	1	<i>Purposive Sampling</i>
5.	Lurah di Wilayah Kecamatan Tugu	7	14%	1	<i>Purposive Sampling</i>
6.	Ketua RT di Kecamatan Tugu	183	1%	1	<i>Purposive Sampling</i>
Total Informan			6		

Sumber : Diolah oleh Penulis (2025)

1.9.4 Jenis dan Sumber Data

Jenis penelitian menggunakan data kualitatif. Data ini didefinisikan sebagai data yang berbentuk narasi, deskripsi, atau informasi non-numerik yang menggambarkan karakteristik, makna, pemahaman, atau pengalaman dari suatu fenomena (Sugiyono, 2013). Selanjutnya, sumber data yang mendukung penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder.

Sumber primer merupakan sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data tanpa perantara. Data yang diperoleh dari sumber primer adalah data asli yang belum diproses atau dianalisis sebelumnya. Sumber primer ini bisa berupa individu, kelompok, atau objek yang memiliki informasi yang relevan dan langsung terkait dengan topik penelitian (Sugiyono, 2013). Sedangkan sumber data sekunder didapatkan dari hasil pengolahan atau analisis data yang telah ada sebelumnya, yang berasal dari sumber lain selain narasumber langsung. Data sekunder ini dapat diperoleh melalui literatur, dokumen, laporan, penelitian sebelumnya, atau statistik yang telah diterbitkan oleh instansi atau pihak lain.

1.9.5 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan melalui dua teknik utama, yaitu wawancara dan studi literatur. Penggunaan teknik ini berdasar bahwa data yang dikumpulkan bersumber dari data primer, yang diperoleh secara langsung dari narasumber, serta didukung oleh data sekunder yang berasal dari berbagai referensi tertulis, secara lebih lengkap yaitu sebagai berikut :

1) Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan memberikan sejumlah pertanyaan yang relevan dengan topik penelitian kepada narasumber yang telah dipilih atau ditentukan sebelumnya (Syafri, 2021). Wawancara bertujuan untuk menggali informasi secara mendalam mengenai pandangan, pengalaman, pengetahuan, dan persepsi narasumber tentang topik yang sedang diteliti. Pada proses wawancara, peneliti berinteraksi langsung dengan narasumber untuk memperoleh data kualitatif yang lebih rinci dan jelas.

2) Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengamati langsung fenomena atau perilaku di lapangan. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat mencatat kejadian sebagaimana adanya tanpa intervensi atau dipengaruhi oleh situasi yang diamati (Wani *et al.*, 2024). Metode observasi adalah salah satu alternatif teknik pengumpulan data yang memiliki kekuatan metodologis yang signifikan. Observasi tidak hanya terbatas pada aktivitas melihat dan mencatat, tetapi juga menjadi cara yang efektif untuk memperoleh informasi mengenai realitas di sekitar kita. (Hasanah, 2017).

3) Studi Pustaka

Studi pustaka atau literatur merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan menelaah berbagai sumber tertulis yang relevan dengan topik penelitian. Sumber-sumber tersebut dapat berupa buku, jurnal ilmiah, artikel, laporan penelitian, dokumen kebijakan, maupun

publikasi lainnya yang memuat teori, konsep, atau data yang mendukung pemahaman terhadap masalah yang diteliti. Menurut Sugiyono (2020), untuk memperoleh hasil penelitian yang baik dan benar, studi pustaka harus memenuhi prinsip keterbaruan dan juga harus berhubungan dengan masalah penelitian.

1.9.6 Analisis dan Interpretasi Data

Data kualitatif berfokus pada peristiwa atau fenomena yang terjadi di lingkungan aslinya. Data kualitatif mewakili hal yang sesungguhnya terjadi dan tidak mengalami dampak reduksi data ke dalam angka, seperti halnya data hasil penelitian kuantitatif. Menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2023), tahapan analisis data kualitatif dilakukan setelah proses tahapan pengumpulan data, yang secara lengkap sebagai berikut :

- 1) Memadatkan data, yaitu proses memilih, memusatkan perhatian, menyederhanakan, meringkas, dan mentransformasikan data mentah. Hal ini juga biasa dikenal dengan proses mereduksi data.
- 2) Menampilkan data yang sudah dipadatkan tadi ke dalam suatu bentuk untuk membantu penarikan kesimpulan.
- 3) Menarik dan verifikasi kesimpulan, yaitu proses untuk menyimpulkan hasil penelitian sekaligus memverifikasi bahwa kesimpulan tersebut didukung oleh data yang telah dikumpulkan dan dianalisis.

Selanjutnya, proses interpretasi data merupakan proses memahami dan memberi makna terhadap data yang telah dikumpulkan melalui wawancara, observasi, atau dokumentasi. Dalam proses ini, peneliti menelaah narasi, pernyataan, tindakan, dan konteks sosial budaya dari

subjek penelitian untuk menemukan pola, tema, dan makna yang mendalam. Interpretasi tidak hanya sekadar menyampaikan apa yang dikatakan informan, tetapi juga menganalisis makna di balik ucapan atau tindakan mereka, dengan mempertimbangkan konteks dan latar belakangnya.

1.9.7 Kualitas Data

Kualitas data kualitatif sangat ditentukan oleh keakuratan, kedalaman, dan keaslian informasi yang diperoleh selama proses penelitian. Untuk menjamin kualitas tersebut, peneliti perlu memerhatikan beberapa aspek penting, seperti kredibilitas, yaitu sejauh mana data mencerminkan realitas yang dialami oleh subjek penelitian; transferabilitas, yaitu kemampuan temuan untuk diterapkan dalam konteks serupa; dependabilitas, yang menunjukkan konsistensi data sepanjang proses penelitian; serta konfirmabilitas, yaitu sejauh mana data dan temuan bebas dari bias peneliti. Penerapan prinsip-prinsip ini membantu menghasilkan data yang valid, terpercaya, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah (Lincoln *et. al.*, 1985).

Secara lebih jelas, penelitian ini juga menggunakan teknik analisis triangulasi sumber untuk memvalidasi data secara menyeluruh. Triangulasi sumber digunakan untuk menguji kredibilitas data dengan cara melakukan pengecekan data yang diperoleh dari berbagai sumber, seperti wawancara dengan informan, dokumen, dan sumber lain; bila data dari berbagai sumber tersebut memiliki jawaban yang sama atau konsisten, maka data dianggap akurat.